LES ORGANISATIONS DES PREMIÈRES NATIONS:

UN CADRE ANALYTIQUE

Research & Analysis Directorate

Direction de la recherche et de l'analyse

Indian and Northern Affairs Canada

Affaires indiennes et du Nord Canada

Canada

LES ORGANISATIONS DES PREMIÈRES NATIONS :

Un cadre analytique

UN RAPPORT ÉTABLI À DES FINS D'ORIENTATION STRATÉGIQUE ET GÉNÉRALE

MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN

par

Robert C. Depew, Ph.D.

Juillet 1994

REMERCIEMENTS

La présente étude tire profit d'entretiens que j'ai eus avec un certain nombre de collègues et d'amis auxquels je tiens à manifester ma gratitude. L'intérêt du Dr Carol LaPrairie à l'égard des questions autochtones a grandement stimulé ma réflexion sur la situation singulière des collectivités des Premières nations et de leurs organisations. Le Dr Roger McDonnell m'a fait part d'informations précieuses, tirées de son expérience de l'ethnographie. Karen Green a également apporté un contrepoids nécessaire au sujet des préoccupations des Autochtones. Les points saillants des idées actuelles des théoriciens de l'organisation ont été gracieusement fournis par Anne-Marie Robinson, qui a aussi examiné en profondeur et commenté une version antérieure du rapport. Peter Frood et Catherine Bragg m'ont fait maints commentaires et suggestions utiles, et ont été des critiques amicaux et incisifs. Enfin, Darrell Buffalo a contribué à ce travail en mettant à jour des aspects particuliers du profil des Premières nations. Je tiens à remercier toutes ces personnes qui, cela va de soi, ne sont responsables d'aucune des lacunes du rapport.

101-01477/

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE i

1.0 INTRODUCTION 1

1.1 But, portée et objectifs 1
1.2 Contexte 2
1.3 Portée théorique et importance pratique 6
1.4 Rapport avec les nouveaux thèmes qui apparaissent dans les comptes rendus de recherche 10
1.5 Structure du rapport 12

2.0 PROFIL DES PREMIÈRES NATIONS 14

2.1 Caractéristiques démographiques : distribution et organisation 14
2.2 Instruction et emploi 16
2.3 Diversité culturelle 17
2.4 Diversité des collectivités 19

3.0 APPROCHES ORDINAIRES À L'ÉGARD DES ORGANISATIONS PUBLIQUES DES PREMIÈRES NATIONS 23

3.1 Formules organisationnelles actuelles 23
3.2 Évaluation 24

4.0 FAITS THÉORIQUES RÉCENTS DANS LE DOMAINE DE L'ÉTUDE DES ORGANISMES 44

4.1 Introduction 44
4.2 L'élaboration des questions à considérer 45
Hypothèses de travail ordinaires 46
Les formations manifestes : d'autres modèles d'organisations publiques 51
Les formations latentes : la culture et la collectivité 58
Les organisations et les collectivités autogérées : Intégration et synthèse théoriques 63
Conclusions 74

5.0 UN PROJET DE CADRE ANALYTIQUE POUR LES PROCHAINES ÉTUDES DE CAS 76

5.1 Introduction 76
5.2 Objet, portée et objectifs 77
5.3 Hypothèses 77
5.4 Une liste de contrôle d'éléments essentiels 79

6.0 CONCLUSION 89

NOTES DE FIN DE TEXTE 93

RÉFÉRENCES 99

SOMMAIRE

Objectifs et méthodologie

En vue de faciliter l'élaboration de pouvoirs d'administration et de gouvernement pour les Premières nations, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a déterminé qu'il était nécessaire de procéder à des études de cas au sein d'organismes de services particuliers des Premières nations. Le présent rapport, qui est un premier pas dans cette direction, examine les sujets de recherche pertinents et établit un cadre permettant de guider les analyses à venir.

En général, le rapport a pour objectif d'établir une base théorique et comparative en vue de comprendre ce qu'est le développement institutionnel dans le contexte des Premières nations, de décrire certains des concepts, des hypothèses et des principes théoriques applicables qui entrent en jeu dans la conception organisationnelle, de fournir une évaluation préliminaire de la situation de certaines des dispositions organisationnelles actuelles, et d'exposer à grands traits l'orientation à donner aux recherches futures ainsi que les besoins d'information correspondants.

Le rapport, qui s'inspire d'une vaste gamme de documents publiés et non publiés, établit une façon de conceptualiser les questions d'ordre organisationnel qui se rapportent aux Premières nations. Ce travail est résumé sous la forme d'un cadre d'analyse qui décrit un modèle analytique général d'organisations des Premières nations.

Profil des Premières nations

Les documents géographiques, démographiques, économiques et ethnographiques disponibles révèlent de grandes variations et différences dans les caractéristiques et les relations des collectivités des Premières nations. Certaines des distinctions les plus importantes sont liées aux cultures politiques de traditions associées à des bandes et de groupements de type tribal dans tout le Canada, ainsi qu'à des aspects connexes liés à la formation de groupes et à l'organisation sociale. À ces niveaux, les comparaisons des Premières nations font ressortir d'importantes différences et similitudes dans les façons dont l'autorité, la légitimité et la responsabilité des institutions sont conceptualisées, structurées et exercées.

L'étendue de la diversité des Premières nations est exposée de manière plus précise au moyen d'une typologie des collectivités situées dans les réserves indiennes. Une classification quadruple de types de collectivité est introduite, et présentée comme un moyen utile de réfléchir aux besoins organisationnels, aux exigences, aux contraintes et aux valeurs des Premières nations. Cette typologie anticipe également les difficultés que pose le fait d'élaborer des démarches uniformisées à l'égard de pouvoirs de gouvernement et d'administration destinés aux Premières nations.

Démarches classiques à l'égard des organisations publiques des Premières nations

Un grand nombre de Premières nations ont établi ou adopté des organisations qui sont structurées en fonction de concepts, de structures et de pratiques non autochtones plus familiers et conventionnels, surtout ceux qui sont associés à des organismes bureaucratiques. Ces tendances reflètent les restrictions de compétence et la concentration des pouvoirs au sein de cadres administratifs fédéraux et provinciaux, ainsi qu'une dépendance à l'égard d'options et de choix définis de manière plus stricte pour ce qui est de la création et de l'établissement d'institutions des Premières nations.

Une évaluation préliminaire de certaines organisations actuelles des Premières nations est effectuée en fonction d'un certain nombre de thèmes clés : 1) la compétence, le pouvoir et le contrôle; 2) les relations intergouvernementales; 3) l'adéquation des structures, des fonctions et des processus; 3) la diversité des collectivités; 4) la pertinence culturelle; 5) la participation des collectivités; 6) les ressources. Selon les preuves et les analyses, l'émulation d'organismes de services bureaucratiques plus conventionnels n'est peut-être pas la bonne voie que doivent suivre de nombreuses Premières nations pour concevoir, mettre en oeuvre et développer leurs institutions de gouvernement et d'administration. Il est particulièrement intéressant de noter la conclusion selon laquelle la variation des caractéristiques communautaires et culturelles au sein des Premières nations peut, dans certains cas, présupposer l'existence de conditions préalables fort différentes sur le plan d'une conception organisationnelle efficace et fructueuse. De la même façon, il peut être nécessaire de rajuster, modifier et réorganiser de manière importante l'appareil existant de certaines organisations des Premières nations afin de s'adapter avec succès à des circonstances variables et changeantes ainsi qu'à des conditions ambiantes plus vastes.

Les thèmes relevés dans l'évaluation des dispositions actuelles attirent l'attention sur certaines des questions de principe et de recherche les plus importantes auxquelles le Ministère est confronté. Dans quelles conditions faut-il encourager et soutenir le fait d'apporter des changements aux organisations des Premières nations? À quels niveaux et dans quelles directions les changements doivent-ils avoir lieu? Dans quelles conditions et à quels niveaux les améliorations apportées aux organisations existantes des Premières nations pourraient-elles constituer la stratégie la plus appropriée, souhaitable et faisable qui soit? Toutefois, en l'absence d'une base d'information solide pour les appuyer, de telles décisions de principe sont fort difficiles à prendre.

Innovations théoriques récentes dans le domaine de l'étude des organisations

Ces dernières années, les analyses théoriques sur les organismes de services publics sont axées sur la place qu'occupent les modèles bureaucratiques au sein d'une gamme plus vaste d'options organisationnelles. Les aspects principaux du débat actuel donnent une description des structures et des processus caractéristiques d'une organisation bureaucratique, ainsi qu'une évaluation de quelques modèles théoriques récents des organisations des Premières nations qu'il est possible d'en tirer. Les caractéristiques distinctives d'une organisation bureaucratique sont ensuite situées au sein d'une série d'oppositions qui mettent en contraste les formes d'organisation bureaucratiques et non bureaucratiques. Ces oppositions sont les suivantes : 1) centralisation et décentralisation des décisions, du pouvoir et du contrôle; 2)

rôles et responsabilités spécialisés et généralisés (multifonctionnels); 3) relations hiérarchiques et relations coopératives; 4) fonctions, tâches et activités uniformisées (ordinaires) et souples (variables); 5) voies de communication formelles (indirectes) et informelles (directes); 6) structures et personnel permanents et non permanents; 7) structures apolitiques et politiques. L'action réciproque entre ces oppositions aux niveaux de la structure et du processus, ainsi que les combinaisons variables de leurs durées, attirent l'attention sur un certain nombre de configurations de rechange pour ce qui est de la conception organisationnelle, dont des modèles fondés sur les principes du marché et la participation des citoyens et d'organismes privés.

Ces modèles sont examinés de manière plus approfondie dans le contexte de formations manifestes d'organisations des Premières nations, un concept qui présente les déterminants d'une structure organisationnelle officielle, dont la taille, la technologie, l'orientation stratégique et les rapports de force, ainsi que les processus organisationnels correspondants, tels que la coordination, la communication, le règlement des conflits et les stratégies d'engagement envers l'organisation. L'importance de la variété dans les formations manifestes d'organisations des Premières nations est renforcée par une analyse des effets différents qu'ont trois autres facteurs généraux sur les structures et les processus organisationnels manifestes : les forces du milieu ambiant, les questions de principe variables, ainsi que les formations latentes de configurations organisationnelles. Les formations latentes sont les aspects des structures et des processus communautaires et culturels qu'il est possible d'observer au niveau des distinctions communautaires transculturelles, et qui ont une incidence sur la structure et le processus organisationnels généraux.

Les liens qui existent entre les formations manifestes et latentes sont analysés plus en détail dans le contexte de la conception d'institutions autogérées et auto-organisées. Cela comporte un examen des principes de la conception institutionnelle qui ont été établis au départ pour analyser la gestion de ressources communes, mais qui s'appliquent de manière plus large à d'autres problèmes que posent l'action collective et l'édification d'institutions dans des contextes communautaires transculturels. Les principes de conception qui nous intéressent sont au nombre de huit : 1) la démarcation de limites clairement définies de manière à déterminer les ressources et ceux qui les utilisent; 2) les règles d'utilisation des ressources qui conviennent à l'échelon local; 3) la participation des utilisateurs des ressources à la modification des règles; 4) les mécanismes de surveillance qu'appliquent les utilisateurs des ressources ou les responsables qui relèvent de ces derniers; 5) les systèmes de sanctions progressives qu'appliquent les utilisateurs des ressources ou les responsables qui relèvent de ces derniers; 6) les mécanismes peu coûteux et accessibles de règlement des conflits; 7) la reconnaissance plus étendue des droits qu'ont les utilisateurs des ressources d'organiser des institutions; 8) les « entreprises emboîtées » ou les séries de règles établies au sein d'une hiérarchie d'institutions au sein desquelles les compétences se chevauchent. Ces principes de conception sont énoncés de nouveau en fonction des thèmes d'évaluation dont il est question à la section 3.2, et associés à des liens entre les formations manifestes et latentes des configurations de conception organisationnelle. Cette mesure sert à clarifier davantage la pertinence du contexte communautaire pour ce qui est de la conception d'institutions autogérées. Il est conclu que certains types de collectivité des Premières nations sont peut-être mieux placées que d'autres pour mettre sur pied et supporter avec succès des organismes autogérés.

Un projet de cadre analytique en vue d'études de cas ultérieures

L'argument fondamental du présent rapport est présenté de nouveau sous la forme d'un cadre analytique qui vise à guider les études de cas qui seront menées ultérieurement sur les organisations des Premières nations. Ce cadre peut aussi être considéré comme un modèle analytique général d'organisations des Premières nations, qu'il est possible d'appliquer à une variété de situations de gouvernement et d'administration. Le modèle décrit quatre catégories conceptuelles principales - les formations manifestes, les formations latentes, les questions de principe et les conditions ambiantes - et leurs interconnexions, qui exposent une appréciation théorique de la conception organisationnelle. Ces catégories et leurs interelations circonscrivent une liste de contrôle d'éléments analytiques essentiels et de questions de recherche connexes, qui constituent les paramètres généraux et une orientation de recherche commune pour ce qui est des études de cas futures.

La nouveauté du cadre réside dans deux grandes distinctions analytiques. Premièrement, il élargit la conceptualisation du problème de la recherche en incluant les formations latentes - un aspect de la diversité communautaire et culturelle des Premières nations - en tant qu'élément systémique des organisations des Premières Nations. Deuxièmement, il considère l'étude des organisations des Premières nations comme un sujet de préoccupation qui comporte des configurations dynamiques et changeantes de principes, de facteurs et de rapports d'organisation, plutôt que comme un processus qui permet d'établir des modèles idéaux et uniformes.

Conclusion

En général, les gouvernements fédéral et provinciaux n'ont pas fait preuve d'assez de souplesse en répondant aux besoins organisationnels des Premières nations. La pertinence tenue pour acquise des organismes bureaucratiques à l'égard de l'établissement d'organisations des Premières nations a souvent fait obstacle à la détermination et à l'établissement de solutions de rechange plus compatibles avec, d'une part, l'évolution sociale, culturelle et politique de collectivités diversifiées des Premières nations, et, d'autre part, la gamme de principes, de facteurs et de forces de nature organisationnelle qui déterminent ou influencent les configurations de conception.

L'État ne devrait pas dicter et contrôler l'orientation et le rythme de cette évolution, non plus que la conception et l'établissement d'organisations des Premières nations, mais il devrait jouer un rôle de soutien en favorisant l'innovation, l'expérimentation et la réforme sur le plan institutionnel, le cas échéant et dans la mesure du possible. Cependant, il faudra pour cela que l'État joue un rôle consultatif plus éclairé et fasse montre d'une approche plus systématique à l'égard de l'affectation de ressources destinées à de telles initiatives.

Cela dénote que l'État devrait être plus créatif et étendre les possibilités d'institutions que peuvent choisir les Premières nations. Cela signifie aussi qu'il devrait continuer de développer la capacité de recherche de manière à fournir des renseignements fiables sur les organisations des Premières nations, ce qui peut servir à faciliter les nouveautés et les changements possibles.

LES ORGANISATIONS DES PREMIÈRES NATIONS
UN CADRE ANALYTIQUE

1.0 INTRODUCTION

Les pouvoirs de gouvernement et d'administration qui concernent les Premières nations et leurs membres ont pris de plus en plus d'importance ces dernières années, surtout en rapport avec le transfert de la responsabilité de programmes et de services aux collectivités des Premières nations, et le souhait de ces dernières d'assumer plus de responsabilités et de contrôle à l'égard de la gestion de leurs affaires publiques. Cependant, malgré la tendance à l'auto-dépendance et à une autonomie accrue pour les Premières nations, ainsi que la nécessité d'améliorer les relations entre les Premières nations et d'autres échelons de gouvernement, les recherches qui ont été menées sur les pouvoirs de gouvernement et d'administration au sein de divers secteurs de programmes et de services sont relativement peu nombreuses.

Cet écart existe malgré la pertinence de ces recherches sur le plan social, politique et pratique. D'un point de vue social, des modèles viables de gouvernement et d'administration peuvent susciter un sentiment de confiance et de revitalisation envers les processus et les structures communautaires, et générer aussi, de l'extérieur, une attitude d'encouragement, de soutien et de respect. D'un point de vue politique, les propositions et les modèles d'institutions autonomes et de relations organisationnelles plus vastes, qu'ils soient formulés en termes de droits constitutionnels, d'options législatives ou d'autres ententes, font partie des démarches que font les Premières nations auprès du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. Enfin, d'un point de vue pratique, la vaste gamme de conseils, de commissions, d'organismes, d'associations, de comités et de conseils existants sont le reflet de multiples voies d'évolution institutionnelle qui peuvent avoir d'importantes répercussions pour ce qui est de la conception et de la mise en oeuvre de formules organisationnelles futures à l'intention des Premières nations.

1.1 But, portée et objectifs

Ce sont les questions susmentionnées qui ont amené à établir le présent rapport, dont l'objet principal est d'étayer des analyses plus détaillées sur des modèles de pouvoir de gouvernement

et d'administration destinés aux Premières nations dans des secteurs de programmes et de services particuliers. Par la même occasion, le rapport traite, en termes généraux, d'une série de facteurs qui sont censés donner lieu à des formules de gouvernement et d'administration vigoureuses au sein des collectivités des Premières nations. C'est donc dire qu'au-delà de l'examen d'études de cas qui constituent l'objectif de recherches futures, le rapport expose quelques généralisations théoriques qui peuvent avoir d'importantes répercussions sur le plan stratégique et pratique pour la conception et la mise en oeuvre d'institutions.

Cependant, il ne vise pas à recommander des modèles précis de gouvernement et d'administration pour un secteur quelconque, mais à en comprendre les principes et la façon dont il est possible de les appliquer en vue de concevoir et de mettre en oeuvre des institutions. La démarche est donc forcément théorique et, dans ce contexte, vise deux questions importantes : premièrement, le fondement comparatif général qui permet de comprendre d'autres définitions des organisations des Premières nations; deuxièmement, les conditions et les contraintes qui s'appliquent à l'établissement d'institutions autogérées et auto-organisées.

L'objectif théorique du rapport est donc assez précis : mieux comprendre, d'un point de vue comparatif, les principes et le fondement d'une action collective ainsi que les solutions coopératives aux problèmes auxquels sont confrontées les organisations des Premières nations. Plus particulièrement, le rapport vise à formuler une appréciation théorique préliminaire des types de formules organisationnelles, y compris des modèles de gouvernement et d'administration, qui pourraient s'appliquer à des Premières nations différentes, et pourquoi. L'objectif pratique connexe est de proposer quelques orientations stratégiques et de recherche qui visent à soutenir l'établissement d'institutions des Premières nations ainsi que les relations organisationnelles intergouvernementales dans divers secteurs de programmes et de services. À cette fin, le rapport propose un cadre d'analyse qui est conçu pour orienter les études de cas futures sur les formules organisationnelles des Premières nations. De cette façon, les hypothèses théoriques et les conclusions du présent rapport sont censées être soumises à des tests empiriques ainsi qu'à des travaux plus poussés. En outre, en procédant de cette façon, les recherches futures devraient révéler, nous l'espérons, ce que font réellement les gens dans divers milieux organisationnels, plutôt que de décrire simplement ce qu'ils sont autorisés à faire. Dans le contexte des collectivités

des Premières nations, ce genre d'information peut s'avérer inestimable pour les initiatives d'orientation.

1.2 Contexte

Le programme de recherche dont il est question dans le présent document est tout à fait d'actualité dans le contexte de la délégation de pouvoirs. Le Ministère fournit aux Premières nations un certain nombre de services publics qui visent à soutenir la prestation directe de programmes et de services. Connus généralement (et de manière assez large) sous le nom de « services de deuxième et de troisième niveau »[1], ils comportent des fonctions de planification, de recherche, d'analyse et d'élaboration de politiques, de contrôle et d'évaluation ainsi que de coordination et de liaison au sein de divers secteurs de programmes et de services directs. Dans une large mesure, ces services et ces fonctions reflètent ceux qu'assurent des offices, des commissions, des comités, des conseils et des organismes, etc. provinciaux et municipaux à leurs membres, y compris les Autochtones, dans des secteurs comme l'éducation (Brady, 1991, 1992; Hall, 1992; Paquette, 1986), la santé (Young et Smith, 1992), les services sociaux (Taylor-Henley et Hudson, 1992), les travaux publics (MAINC, 1993a) et les services de police (Stenning, 1992). Dans ce contexte institutionnel plus vaste, par conséquent, les « services de deuxième et de troisième niveau » comportent aussi les structures, les fonctions, les mécanismes et les processus qui accomplissent des tâches de gouvernement et d'administration. Toutefois, contrairement aux modèles provinciaux et municipaux, le cadre de services du MAINC est axé sur les bandes en tant qu'unités administratives.

À l'exception notable des Services techniques du MAINC - un service du ministère des Travaux publics exclusivement destiné au MAINC (MAINC, 1993a, p. 8, 16 et 17) - les « services de deuxième et de troisième niveau » qui s'appliquent aux Premières nations sont largement dispersés et ponctuels, regroupés en un nombre restreint de domaines de services généraux, ou structurés sur une vaste base ministérielle, plutôt qu'en fonction de secteurs bien précis (MAINC, 1991a, p. 2, 11 et 12; n.d., p. 5 à 14).

Au fil des ans, le cadre de services du Ministère a été l'objet de nombreuses critiques. Par exemple, des preuves ont été réunies à l'appui de la plainte selon laquelle les relations administratives multiples et complexes entre le Ministère (ou le gouvernement fédéral) et les 603 bandes indiennes du Canada (chiffre actuel) sont non seulement lourdes et mal ciblées, mais inefficaces au point de vue des coûts (Vérificateur général du Canada, 1993; Boldt, 1993; Makokis, 1993). Des modalités de services ponctuelles et axées sur le Ministère entravent aussi l'établissement de structures de gestion intégrées et cohérentes orientées vers les Premières nations. La centralisation correspondante des pouvoirs et du contrôle à Ottawa a eu tendance à saper l'intégrité du processus décisionnel local, y compris les institutions dans lequel ce dernier est ancré. Il a obscurci également la nature des collectivités et des populations servies, y compris leur diversité en termes de besoins, de préférences, de priorités et d'exigences (Bish, 1990; Cassidy et Bish, 1989; Elias, 1991; Gerber, 1979)[2]. Pour ces motifs ainsi que pour d'autres, les collectivités des Premières nations ont été les bénéficiaires de services inadéquats et non appropriés.

En réponse à ces critiques ainsi qu'à d'autres commentaires connexes, de même qu'aux pressions politiques suscitées par l'autonomie gouvernementale des Indiens, le Ministère a mis en branle un processus de délégation visant à démanteler l'actuel cadre de services et à rebâtir ses éléments essentiels d'une manière plus directement adaptée aux Premières nations. Un élément intégrant de ce processus a été la création ou la reconstitution de conseils tribaux en tant que principales unités d'organisation pour les «services de deuxième et de troisième niveau »[3].

À l'évidence, le Ministère a un intérêt direct dans le succès organisationnel des conseils tribaux. D'un point de vue administratif, la diminution d'organisations revêtant la forme de conseils tribaux réduit le nombre et la complexité des relations entretenues avec les Premières nations. Par ricochet, ce fait a d'importantes répercussions en matière de coût-efficacité, non seulement pour les différentes Premières nations mais aussi pour le Ministère, à mesure que ce dernier se transforme en organisme de financement. En fait, le Ministère, à l'instar de tous les autres, subit de plus en plus de pressions pour maximiser sa rentabilité et son efficacité, surtout dans le cadre des restrictions financières actuelles et projetées, et du contrôle plus strict exercé sur le plan de la responsabilité financière. Au point de vue politique, le gouvernement fédéral s'est engagé à mettre au point et à soutenir des modèles pratiques d'autonomie gouvernementale et d'autogestion

au sein des Premières nations, et, dans ce contexte, les conseils tribaux sont considérés comme des candidats prometteurs. Enfin, d'un point de vue constitutionnel, le Ministère est soumis à l'obligation et à la responsabilité d'assurer l'équité et l'égalité de ses services, un objectif qui, espère-t-on, peut être atteint grâce aux conseils tribaux. Parallèlement, des conseils tribaux efficaces protègent la responsabilité du Ministère à l'égard de la fourniture non exécutée de services.

Cependant, les résultats de la délégation de la responsabilité de « services de deuxième et de troisième niveau » aux conseils tribaux ne sont pas toujours encourageants. Dans certains cas, ces derniers se sont tout simplement effondrés. Dans d'autres, ils sont aux prises avec des problèmes de réorganisation. Dans d'autres encore, il existe souvent un écart entre le service fourni et les besoins locaux (MAINC, 1991a; 1993a; McDonnell, 1993).

Les explications qui sont habituellement données pour ces résultats décevants se fondent sur des métaphores organiques - il est dit que ces organisations sont « jeunes » et doivent vivre une période de « croissance » - ainsi que sur des évaluations réalistes de besoins non comblés en matière de financement et de formation. Toutefois, ces mêmes explications attirent une attention comparative sur d'autres types, ou des types similaires, d'organismes régionaux ou « tribaux » qui, malgré leur « viel âge », continuent d'éprouver des problèmes similaires ou connexes (par exemple, McDonnell, 1993). Inversement, il est difficile de déterminer empiriquement si des conseils tribaux « plus jeunes » connaissent le succès.

Les indications préliminaires de quelques recherches théoriques et comparatives récentes donnent à penser que le succès organisationnel qu'obtiennent les Premières nations, qu'il s'agisse d'un conseil tribal ou d'une autre institution, ne résulte pas d'un facteur isolé ou d'un autre, mais qu'il s'agit d'une question de nature systémique. Cela veut dire qu'il faut considérer la conception, la création et la mise en oeuvre d'une organisation sous plusieurs angles, et non seulement en fonction de préoccupations d'administration publique plus conventionnelles et restreintes. Par exemple, à mesure que les conseils tribaux étendent leurs mandats au-delà de fonctions d'ordre politique, en vue d'englober une prestation plus vaste de services, les variations et les changements dans l'histoire, la culture et l'organisation sociale des Autochtones revêtent de plus

en plus de pertinence pour la poursuite et le succès de leur existence (par exemple MAINC, 1991a, p. 30). Plus important encore, la façon dont ces facteurs interagissent avec d'autres forces organisationnelles, d'autres pressions environnementales et d'autres tendances situe l'analyse des organisations des Premières nations dans un contexte plus vaste et plus général de changement et d'évolution dans le domaine des questions et des organisations du secteur public au Canada. C'est donc dire que certaines des questions les plus cruciales qui peuvent être soulevées en rapport avec des activités existantes et futures de conception et de mise en oeuvre d'organisations ont trait à la nature changeante des questions relatives à la politique gouvernementale, la capacité de certains types d'organisations à répondre et à s'adapter avec succès au changement, et le rapport qui existe entre ces organisations et des collectivités des Premières nations définies d'un point de vue historique et culturel.

Ces questions situent manifestement les problèmes de conception organisationnelle au sein d'un contexte communautaire et environnemental plus vaste. Quelques études connexes, mais restreintes, reconnaissent l'importance de ces facteurs (par exemple, Brodeur, 1991; LaPrairie, 1991, 1992a; McDonnell, 1992a, 1993; Strikes with a Gun, 1990). En outre, de nombreux travaux ont été faits dans le domaine de la théorie de l'organisation qui intègrent ces problèmes à l'étude d'organisations non autochtones (Anne-Marie Robinson, communication personnelle). Cependant, les répercussions de cette perspective, pour ce qui est de la conception et de l'établissement d'organisations, n'ont pas été analysées de manière adéquate ou systématique à des niveaux théoriques ou empiriques dans le contexte des Premières nations et sont donc mal comprises pour ce qui est de la plupart des secteurs de programmes et de services. Il est par conséquent urgent de trouver une méthode de recherche qui est susceptible de répondre le mieux possible à ces besoins d'information.

1.3 Portée théorique et importance pratique

Les études portant sur les organisations des Premières nations qui accomplissent des tâches de gouvernement et d'administration sont d'une portée restreinte ou font état d'un manque de données valables en fonction desquelles ces organisations peuvent être analysées et évaluées (Cassidy et Bish, 1989; MAINC, 1991a, 1993a; Makokis, 1993; Ponting, 1986; Stenning, 1992).

Dans leur étude exhaustive sur les organisations de soins de santé autochtones au Canada, Young et Smith (1992) font remarquer que la littérature pertinente est presque entièrement descriptive et non théorique. Ils concluent que l'on sait relativement peu de choses sur le contexte et les processus d'établissement d'institutions au sein des Premières nations et de leurs collectivités, ou de leurs liens avec des organisations et des initiatives régionales, provinciales ou nationales, qu'elles soient autochtones ou non autochtones. Il est nécessaire, ajoutent-ils, d'établir, au sujet de la participation des collectivités des Premières nations au domaine des soins de santé, un modèle théorique et pratique plus général si l'on veut révéler et comprendre la dynamique organisationnelle des soins de santé dispensés aux Premières nations.

Ces conclusions s'appliquent de manière générale à la littérature portant sur l'éducation des Premières nations (Paquette, 1986; mais aussi Charters-Voght, 1993; Hall, 1992; Hollander, 1993), les services sociaux (Reeves et Frideres, 1981; Taylor-Henley et Hudson, 1992), le logement (MAINC, 1990, 1993a; Elias, 1991), les travaux publics (MAINC, 1993a), l'exécution de la loi (Stenning, 1992) et divers services consultatifs (MAINC, 1991a). En bref, il a été fait largement abstraction de la question de savoir comment les organisations de services des Premières nations - y compris les offices, les commissions, les organismes, les comités, etc. - sont créées, établies et soutenues (ou pourquoi elles échouent) en tant qu'élément de structures et de processus organisationnels, communautaires et environnementaux.

L'importance théorique de la présente recherche est donc son caractère innovateur car, dans la plupart des domaines sectoriels concernant les Premières nations, fort peut d'analyses ont été faites au sujet des organisations existantes. Il existe une abondante littérature sur des évaluations de programme menées dans divers secteurs mais, ainsi qu'il est indiqué ci-dessus, il ne s'agit là que d'un seul aspect d'un cadre de référence plus vaste. La présente initiative est aussi un projet, sinon le premier, qui porte sur des questions de recherche dans un contexte systémique, c'est-à-dire qu'il considère ensemble divers domaines organisationnels, communautaires et environnementaux dans le but de dresser un tableau plus précis et complet de la situation des organisations des Premières nations ainsi que des perspectives relatives à ces dernières.

La pertinence sociale et l'importance pratique de ce travail de recherche découlent du fait qu'un grand nombre de collectivités et d'organisations des Premières nations subissent de fortes pressions de la part d'une série de forces internes et externes - politiques, économiques, financières, sociales, démographiques, culturelles, juridiques et constitutionnelles. Bien que ces forces menacent souvent la viabilité des collectivités et renforcent un rapport de force inégal entre les Premières nations et d'autres échelons de gouvernement au Canada, elles ne mènent pas ou ne devraient pas mener nécessairement à l'intégration ou l'assimilation (forcée) d'institutions, de collectivités ou de membres des Premières nations, surtout sur la base de techniques et de modalités de gestion plus normalisées qui ont été créées principalement dans un contexte non autochtone.

En fait, il est généralement reconnu que la pratique qui conssite à « adopter » des institutions non autochtones n'est pas systématiquement fructueuse pour les Premières nations. Il devrait donc s'ensuivre que les hypothèses qui sous-tendent les démarches non autochtones ne s'appliquent pas dans tous les cas à toutes les organisations des Premières nations. Comme le fait remarquer Stenning (1992, p.16) à propos des commissions de police des Premières nations :

> [TRADUCTION] « ... le fait que nous ayons adopté et adoptons encore une approche particulière à l'égard des problèmes que posent les collectivités non autochtones ne veut pas nécessairement dire qu'il s'agit là de la meilleure solution pour les Premières nations. Lorsque l'on songe à l'avenir de ces dernières, ce sont leurs besoins (déterminés par elles) qu'il faut examiner en premier, et non ce que nous avons fait dans le passé au sujet des collectivités non autochtones. »

Chez les Premières nations, ces besoins sont souvent exprimés en termes culturels, et l'on est conscient et l'on se soucie du fait que leurs coutumes, leurs traditions, leurs normes, leurs valeurs et leurs institutions s'estompent. Il est bien établi que la colonisation, la décolonisation et la dépendance sont des obstacles de taille aux tentatives que font les Premières nations pour organiser et établir leurs institutions de services et leurs relations d'une manière qui cadre avec leur patrimoine historique et culturel (Elias, 1991; Boldt, 1993; Perley, 1993; Pratt, 1993). Cependant,

il semble que la survie de ces structures et de ces processus communautaires dépendront en fin de compte de deux grands facteurs :

1) l'engagement des membres de la collectivité envers leurs institutions et leurs traditions, ainsi que leur volonté politique de défendre des politiques exhaustives et des modalités pratiques conçues pour les protéger et les améliorer;

2) la disposition de l'État à soutenir des activités endogènes et connexes ou à aider de manière active et constructive à implanter d'autres options sur demande ou au besoin, ainsi que dans un esprit de collaboration et de confiance.

L'importance pratique de la présente initiative de recherche est qu'elle promet d'établir une base d'information plus complète à l'appui de ces objectifs politiques et stratégiques.

Il y a en jeu d'autres questions de nature pratique, politique et financière plus précises et peut-être plus visibles. Les négociations qui se déroulent actuellement au sujet de l'autonomie gouvernementale, des droits ancestraux et des revendications territoriales comportent des modèles pratiques de gestion et d'administration, soit auto-organisés soit appliqués conjointement, en tant qu'éléments clés d'ententes proposées et conclues (par exemple, Bish, 1993; MAINC, 1993c; Peters, 1989; Rostaing, 1984; Taylor et Paget, 1989; Tungavik/MAINC, 1993). La crédibilité et l'intégrité de ces ententes reposent essentiellement sur le fait que les conseils et les comités constituants s'avèrent fructueux pour toutes les parties en cause ainsi qu'à tous les niveaux, y compris les dirigeants et les membres des collectivités.

Il y a toutefois de plus en plus de preuves que certaines de ces organisations deviennent ou sont devenues vides de sens ou dysfonctionnelles aux yeux des collectivités qu'elles sont censées servir (par exemple, LaPrairie, 1991, 1992a; McDonnell, 1993, p. 19-21; McDonnell et LaRusic, 1987; Rostaing, 1984; cf. LaPrairie, 1994). Ces tendances comportent à la fois des coûts financiers liés à la perte d'efficacité et d'efficience de l'organisation en question, ainsi que des coûts sociaux liés à l'aliénation et l'anomie des membres de la collectivité. Il s'exerce donc de plus en plus de

pressions sur le gouvernement et les dirigeants des Premières nations pour que l'on applique des politiques et des mesures bien éclairées en vue de régler ces difficultés.

Dans certains cas, des mesures loin d'être radicales ont été prises pour changer complètement ces tendances débilitantes (Elias, 1991; Hollander, 1993; Pinkerton, 1989; Ponting, 1986; Strikes with a Gun, 1990). Dans d'autres cas, une réorientation à l'égard des problèmes en cause fait lentement mais sûrement son chemin (par exemple, Brodeur, 1991; Brodeur, LaPrairie et McDonnell, 1991; Clairmont, 1993; LaPrairie, 1991; McDonnell, 1992a, 1993). Il semble être très utile de comparer ces faits nouveaux ainsi que les cas de succès, de fragilité et d'échec organisationnels évidents. L'un des avantages possibles serait l'établissement d'une base comparative qui permettrait d'évaluer de manière plus complète les contextes de la conception institutionnelle, ainsi que des plans possibles pour la mise en oeuvre ultérieure d'organisations des Premières nations. Autrement dit, de telles informations de recherche seraient susceptibles de donner des exemples dont pourraient s'inspirer des collectivités se trouvant dans une situation similaire.

La portée théorique de la recherche peut maintenant être située dans une perspective plus large. L'espoir est qu'un modèle de conditions préalables minimales pour des institutions efficaces chez les Premières nations soit généralisable et comporte des répercussions pratiques pour une variété de contextes liés aux Premières nations. Plus précisément, la recherche vise à étayer l'hypothèse générale voulant que le succès organisationnel soit directement lié au degré de souplesse qui existe entre la structure et les processus organisationnels, surtout en rapport avec les questions de politique, et la nature de la collectivité dans laquelle sont intégrées les organisations de « services de deuxième et de troisième niveau ».

1.4 Rapport avec les nouveaux thèmes qui apparaissent dans les comptes rendus de recherche

Un élément prépondérant du présent travail de recherche est l'examen de la place qu'occupent des formules à la fois conventionnelles et nouvelles de gestion et d'administration. Ces dernières années, l'application de modèles bureaucratiques classiques d'administration publique a été mise

en doute parce que ces derniers ne conviennent peut-être pas, d'un point de vue culturel, à toutes les situations autochtones et ne sont pas non plus capables de s'adapter à des conditions environnementales et d'autres situations en mutation rapide.

Comme le fait remarquer Hofstede (1989, p. 17), le thème de la relativité culturelle a souvent été négligé en théorie et en pratique :

> [TRADUCTION] « Tant les praticiens que les théoriciens de la gestion ne voient pas, depuis les 80 dernières années, la mesure dans laquelle des activités telles que la « gestion » et l'« organisation » sont dépendantes d'un point de vue culturel. Ce lien est attribuable au fait que la gestion et l'organisation ne consistent pas à fabriquer ou déplacer des objets tangibles, mais à manipuler des symboles qui ont un sens pour les personnes que l'on gère ou que l'on organise. Étant donné que le sens que nous associons aux symboles est fortement influencé par ce que nous avons appris dans notre famille, notre école, notre milieu de travail et notre société, la gestion et l'organisation sont imprégnées de culture du début jusqu'à la fin. »

Quelques preuves nouvelles semblent maintenant indiquer que les configurations historiques et culturelles des Premières nations continuent d'influencer et de façonner les structures et les processus de gestion et d'administration. Cependant, le problème est que des définitions « culturelles » de la gestion et de l'administration sont rarement reconnues, surtout par les autorités non autochtones. Résultat, elles finissent peut-être par concurrencer, non officiellement, des organisations officiellement reconnues mais non appropriées d'un point de vue culturel et situationnel, au détriment des deux « systèmes ».

D'autre part, les chercheurs sont arrivés à la conclusion qu'il est erroné de se concentrer uniquement sur la culture autochtone en tant que base suffisante pour concevoir avec succès des institutions. Les traditions et les institutions des Premières nations recoupent celles des Euro-Canadiens à des rythmes différents ainsi qu'avec des résultats différents (par exemple, Gerber, 1979; LaPrairie, 1988; Wax, 1993). Certains des changements sociaux et économiques les plus importants qui découlent de ces tendances ont donné lieu à de nouveaux clivages dans les

collectivités des Premières nations, y compris de nouveaux systèmes de stratification sociale, économique et politique (LaPrairie, 1994; Lithman, 1984; McDonnell, 1993; Nahanee, 1993; Smith, 1975). Ces faits nouveaux de la vie publique posent de nouveaux défis, surtout aux Premières nations qui souhaitent concilier les réalités contemporaines que sont le pouvoir et le contrôle avec des dispositions organisationnelles plus traditionnelles, axées sur la culture.

Parallèlement, les changements socio-économiques et technologiques ont stimulé la réflexion sur d'autres modèles ou principes de conception organisationnelle, de gestion et d'administration publiques au Canada et à l'étranger. Un certain nombre de « modèles » de substitution aux organisations classiques (d'administration publique) sont apparus dans la littérature, et des aspects de ces nouvelles approches se reflètent parfois dans la pratique actuelle. Toutefois, cette dernière semble elle aussi guidée par des mesures et des techniques de gestion similaires qui vont au-delà des frontières locales, régionales, nationales et internationales et ce, malgré des différences marquantes dans les structures institutionnelles, les cultures des services publics et les processus sociaux de plus grande envergure (Savoie, 1993).

Les répercussions de ces faits nouveaux, ainsi que de faits connexes, pour les organisations des Premières nations sont assez profondes. D'une part, l'expansion et l'utilisation étendues de nouvelles approches ordinaires peuvent obscurcir la pertinence des cultures, des collectivités et des processus sociaux des Premières nations, ou en faire abstraction, pour ce qui est du développement institutionnel. D'autre part, il n'est pas nécessaire que l'établissement d'organisations de gouvernement et d'administration pour les Premières nations soit contraire à l'inévitabilité du changement social, économique et technologique et au besoin de trouver des réponses adaptatives et appropriées, non plus qu'il devrait se soucier de préserver à tout prix des cultures distinctives. Les recherches futures ont donc pour mission de trouver des moyens qui permettent aux Premières nations de répondre, de manière plus équilibrée, au besoin de s'adapter à l'évolution des conditions ambiantes et à d'autres forces organisationnelles, tout en ne s'aliénant pas des structures et des processus communautaires et culturels. Ce qu'il faut donc à ce stade-ci, c'est une approche théorique à l'égard de la conception et de la mise en oeuvre d'institutions, une approche qui puisse contribuer à des hypothèses et des conseils rationnels à l'appui de ces

objectifs, ainsi que des données méthodologiquement valides et fiables qui peuvent justifier les décisions de principe qui sont prises par la suite.

1.5 Structure du rapport

Le reste de ce document est structuré en fonction de cinq sections interdépendantes.

La section 2 fournit des renseignements de base sur les conditions et les circonstances dans lesquelles vivent les membres des Premières nations du Canada. L'objectif est de faire un survol général des paramètres qui s'appliquent particulièrement à la conception de modèles et d'institutions de gestion et d'administration pour les Premières nations. Des facteurs ambiants de plus grande envergure, comme les tendances relatives à l'emplacement géographique ou la résidence et les caractéristiques démographiques, de même que les aspects sociaux, politiques et économiques de la diversité des collectivités sont examinés. Une attention particulière est accordée aux aspects de la diversité culturelle, y compris les normes, les valeurs, les coutumes et les traditions qui lient à des cultures politiques différentes des éléments organisationnels aussi cruciaux que le pouvoir institutionnel, la légitimité et la responsabilité.

À la section 3, nous décrivons et évaluons brièvement des modèles et des méthodes actuels de gestion et d'administration dans des secteurs particuliers. Le but précis de cette section est de relever un certain nombre de thèmes qui caractérisent les pratiques existantes et ordinaires, et qui peuvent servir de points de référence en vue de discussions théoriques, de comparaisons et de recherches empiriques plus approfondies.

La section 4 s'intéresse principalement aux nouveautés théoriques récentes dans le domaine des études organisationnelles. L'importance de cette section est l'analyse des modèles et des principes relatifs aux organisations de gestion et d'administration et le lien qu'ils ont avec la diversité des collectivités des Premières nations, d'autres forces organisationnelles ainsi que des conditions ambiantes de plus grande envergure. Une comparaison entre les hypothèses de travail ordinaires et les répercussions de modèles théoriques de substitution sert à déterminer certains des grands

principes de la conception et de la mise en oeuvre d'institutions, ainsi que quelques outils d'analyse importants pour une étude approfondie et future sur des organisations particulières des Premières nations.

Les divers thèmes et éléments du problème de recherche qui sont exposés dans les sections précédentes du rapport sont regroupés à la section 5, où l'on présente un cadre analytique conçu pour orienter les recherches empiriques. Ce cadre constitue, au mieux, un modèle généralisable d'organisations des Premières nations, ou une tentative préliminaire pour structurer les paramètres et orienter les recherches d'études de cas futures.

La section 6, qui conclut le rapport, résume les questions qui ont été examinées et formule quelques recommandations sur les mesures que devrait prendre l'État pour favoriser l'étude et l'établissement d'organisations des Premières nations.

2.0 PROFIL DES PREMIÈRES NATIONS

2.1 Caractéristiques démographiques : distribution et organisation

La population d'Indiens inscrits qui nous intéresse dans le présent rapport est diversifiée lorsque l'on prend pour base l'organisation des bandes[4] et la répartition géographique. Il existe 605 bandes indiennes qui, en général, sont peu nombreuses et comptent en moyenne 915 membres.

L'appartenance aux bandes varie suivant l'emplacement géographique. Aujourd'hui, environ 60 p. 100 des membres des bandes résident dans des réserves indiennes distinctes ainsi que dans d'autres collectivités situées sur des terres publiques, etc., tandis que le reste vit dans des collectivités indiennes et non autochtones mixtes, principalement des villes (voir MAINC, 1991b, p. 12-13; Siggner, 1992, p. 25).

Plus de 66 p. 100 des collectivités situées dans des réserves et sur des terres publiques se trouvent dans des régions rurales et éloignées du pays, tandis que moins de 33 p. 100 sont situées en milieu urbain (Depew et Rocan, 1992, p. 1; Gickas, 1993, p. 193; MAINC, 1991b, p. 11-12). En général, ces collectivités tendent à être homogènes en termes de bandes et d'affiliations parentales.

Pour diverses raisons politiques, économiques et administratives, la plupart des bandes fusionnent pour former des collectivités de second ordre, de plus grande taille, comme des conseils tribaux ou d'autres organisations et associations régionales multi-bandes. À l'heure actuelle, 528 « groupes »[5] se sont organisés en 80 conseils tribaux. Ces derniers représentent de deux à 16 bandes, et le conseil tribal moyen est formé de sept bandes[6]. Un autre groupe de 106 bandes (18 p. 100) demeure non affilié pour ce qui est de l'exécution de programmes et de services.

Les bandes membres ou les conseils tribaux ainsi que d'autres collectivités indiennes de second ordre peuvent être largement dispersés sur de vastes territoires et, souvent, n'occupent pas conjointement un territoire ou une assise territoriale continus. De ce fait, la composition des conseils tribaux en termes de bandes est souvent mixte, surtout au niveau des caractéristiques et

des relations des collectivités et des groupes. Il n'est donc pas surprenant que les membres des conseils tribaux fluctuent à la longue, suivant les besoins et les intérêts des différentes bandes ou ceux de groupes et de particuliers influents au sein des bandes.

L'une des caractéristiques les plus frappantes des données géographiques et démographiques est que de nombreuses collectivités, tant des réserves que d'autres peuplements, qui comptent une population indienne majoritaire tendent à être de petite taille, géographiquement distantes ou éloignées, distinctes d'un point de vue culturel et fondées sur la parenté. En conséquence, un grand nombre de ces collectivités insisteront vraisemblablement pour que l'on traite des « services de deuxième et de troisième niveau » d'une manière qui tend à refléter ce statut. Cependant, l'emplacement géographique, ainsi que des facteurs démographiques tels que la migration et la mobilité, peuvent également influencer et façonner différemment l'établissement de ces genres d'organisations. La proximité spatiale de centres urbains non autochtones, par exemple, peut faciliter l'exposition des Indiens à des organismes non autochtones, et le fait qu'ils adoptent ces derniers ou en dépendent.

En fait, les institutions non autochtones ont tendance à acquérir plus facilement de l'importance dans les collectivités où les Indiens sont minoritaires. Il est possible d'activer ce processus grâce à l'urbanisation et aux communications de masse, qui peuvent inciter à émuler les manières de faire non autochtones et miner les institutions, les relations sociales et les valeurs qui sont nécessaires pour soutenir des approches distinctement indiennes vis-à-vis des organisations publiques (Crook, 1970; Harding, 1991). Par ailleurs, il est possible que l'on en vienne à abdiquer des approches distinctement indiennes vis-à-vis de l'établissement d'institutions par le simple jeu de circonstances politiques et économiques dans lesquelles des intérêts non autochtones peuvent influencer de manière décisive et, dans une large mesure, façonner artificiellement des besoins, des préférences, des priorités et des méthodes d'organisation dits « indiens » (Elias, 1991, p. 194-195; LaPrairie, 1992b, p. 17; Stenning, 1992, p. 187-192).

En résumé, il ressort des données disponibles que les collectivités des Premières nations varient considérablement sur le plan de la taille, de l'emplacement et de l'homogénéité et de l'hétérogénéité démographiques. Ces facteurs fournissent quelques paramètres généraux pour

comprendre les possibilités qu'ont les Premières nations d'établir certains types d'organisations, et les circonstances dans lesquelles ces dernières, ou leurs membres, peuvent choisir, ou être forcés de choisir, diverses options.

2.2 Instruction et emploi

Il est largement reconnu dans la littérature que des niveaux d'instruction et d'emploi différents peuvent avoir de profondes répercussions sur la création d'institutions. De faibles niveaux d'instruction ou un manque de connaissances et de compétences peut profondément restreindre la gamme de certaines options institutionnelles qui s'offrent aux collectivités des Premières nations et, peut-être, définir de manière étroite les choix que celles-ci peuvent faire. Cette situation peut poser des problèmes pratiques sur le plan de la dotation en personnel compétent et la formation professionnelle, deux aspects souvent considérés comme des préalables nécessaires pour la plupart des organismes publics.

Bien que l'instruction des Indiens se soit arnéliorée depuis 20 ans (MAINC, 1990b, p. 34-43, 1991b, p. 14-15; Siggner, 1992, p. 27-28), il existe encore de profondes lacunes, surtout lorsque l'on compare la population indienne aux niveaux de scolarité des Canadiens non autochtones (Gerber, 1990, p. 75; LaPrairie, 1992a, p. 20). En outre, le niveau de scolarité peut nettement varier d'une région à une autre, ainsi que d'une collectivité à une autre. Il a été dit qu'en général, les Indiens inscrits et, plus particulièrement, ceux qui vivent en dehors des réserves et en milieu urbain sont les plus défavorisés de tous les peuples autochtones au Canada en termes d'instruction (LaPrairie, 1992b, p. 11-13; 1994).

Les niveaux d'instruction ont également une incidence sur les possibilités d'emploi et les niveaux de revenu dans la société canadienne. Gerber (1990, p. 77, tableau 3) a découvert que chez les Indiens inscrits âgés de 15 ans ou plus, les taux de chômage excèdent de loin le taux canadien général qui s'applique à ce groupe d'âge. Pour ce qui est des taux de participation à la main-d'oeuvre, la situation est similaire.

Il n'est donc guère surprenant de constater que les revenus des indiens inscrits soient quelquefois inexistants ou nettement inférieurs à ceux des non-Autochtones, surtout en milieu rural et éloigné et chez les femmes indiennes en particulier (Gerber, 1990, p. 77-78)[7]. Par ailleurs, les revenus des Indiens sont aussi irréguliers et imprévisibles que leur emploi. Ce fait, conjugué à une forte dépendance à l'égard de l'aide sociale, limite profondément l'accumulation de capital et l'utilisation du crédit et d'économies, et contribue à plus d'insécurité et d'instabilité économiques au sein des collectivités des Premières nations par rapport aux collectivités non autochtones. Les effets ressentis au niveau individuel peuvent également se transformer en problèmes financiers au sein du groupe et de la collectivité, ce qui fait qu'il est difficile de mettre en oeuvre et de soutenir certaines institutions dans diverses collectivités.

Ces faits révèlent les circonstances économiques et financières généralement difficiles des membres et des collectivités des Premières nations, mais dissimulent aussi d'importantes différences dans la distribution des ressources économiques et financières au sein des collectivités des Premières nations ainsi qu'entre leurs membres (par exemple, Lithman, 1984; LaPrairie, 1994). Ces différences contribuent à la distribution inégale du pouvoir économique et politique, surtout au sein de familles et de clans historiquement liés, une distribution qui a d'importantes répercussions pour ce qui est de l'organisation et de la prestation de « services de deuxième et de troisième niveau ». En fait, il s'agit là d'un thème extrêmement important qui revient dans des questions aussi cruciales que la variabilité de la structure organisationnelle, de l'autorité institutionnelle, de la légitimité et de la responsabilité, et nous aurons l'occasion d'y revenir, sous diverses formes, dans l'ensemble du présent rapport.

2.3 Diversité culturelle

L'une des caractéristiques les plus frappantes des Premières nations est leur diversité linguistique, sociale et culturelle. Les Premières nations sont traditionnellement associées à plus d'une cinquantaine de langues autochtones différentes, divisées en 11 grandes familles linguistiques[8]. Ces distinctions linguistiques sont également liées à des distinctions d'ordre social et culturel qui

donnent lieu à des différences dans les concepts, les modèles et les pratiques d'ordre institutionnel.

Ces faits se reflètent dans les preuves ethnographiques qui font état de contrastes importants dans les cultures politiques de traditions associées à des bandes[9] et de groupements de type tribal sur tout le territoire canadien (par exemple, Leacock et Lee, 1982; Goldman, 1975; McDonnell, 1993; Smith, 1975). Il est important de noter que ces types de distinctions, à des degrés divers ainsi qu'avec une force variable, continuent d'exercer une influence sur des questions importantes comme l'autorité, la légitimité et la responsabilité d'une institution et de son personnel, ainsi que les structures et les processus organisationnels généraux.

Les différences culturelles qui existent entre les Premières nations peuvent nécessiter, pour les organismes de ces dernières, des orientations stratégiques différentes. Ainsi, des valeurs, des normes et des pratiques culturelles différentes peuvent mener à, par exemple, des approches holistiques à l'égard de la santé (Young et Smith, 1992) et de la justice (Clairmont, 1993; Hamilton et Sinclair, 1991; LaPrairie, 1991, 1992a) qui favorisent une participation plus large de la collectivité aux activités institutionnelles ainsi que l'exercice de techniques traditionnelles de guérison et de médiation.

Les différences culturelles jouent aussi un rôle prépondérant pour ce qui est de l'importance qu'a une institution au sein de la collectivité. Il s'agit là d'une question extrêmement importante. Lorsqu'une institution a mauvaise réputation - c'est-à-dire lorsqu'il y a une incohérence entre une institution (par exemple, son mandat et son pouvoir) et les traditions, les attentes et les exigences de la collectivité que cette institution est censée servir - non seulement y aura-t-il vraisemblablement des frictions, mais l'objet et l'efficacité de l'institution seront probablement aussi minés. Les institutions et les formules organisationnelles adaptées à la culture, c'est-à-dire celles qui ont bonne réputation, peuvent mobiliser l'engagement et le soutien de la collectivité, et l'aligner sur le but que vise l'institution (Marchant, 1985, p. 22).

La culture peut aussi avoir des répercussions plus subtiles, surtout dans les cas où les structures et les processus des collectivités sont plus latents ou non évidents aux yeux de l'observateur

occasionnel, mais procurent un fondement indispensable aux aspects plus visibles ou manifestes des institutions publiques.

Le fait de comprendre les différences culturelles existant entre les collectivités des Premières nations aide à déterminer avec précision et à saisir la gamme des exigences et des besoins organisationnels des Premières nations. Cependant, la diversité culturelle n'est qu'un aspect unique, quoique important, qui peut influencer la forme que revêt une institution. D'autres facteurs, combinés de certaines façons, peuvent mener à des résultats organisationnels différents que les éléments culturels ne peuvent prédire à eux seuls.

2.4 Diversité des collectivités

D'un point de vue empirique, il existe une très grande diversité entre les collectivités des Premières nations dans n'importe quel secteur culturel donné, comme l'indique l'analyse des caractéristiques géographiques et démographiques de la population indienne. Cette situation suscite un grand intérêt comparatif et soulève d'importantes questions théoriques et pratiques au sujet du rôle que joue la diversité des collectivités sur le plan du développement institutionnel.

La typologie des réserves indiennes[10] de Gerber (1979) donne un aperçu national de la diversité des collectivités des Premières nations. À cet égard, les caractéristiques sociales, économiques, démographiques et géographiques servent à distinguer les collectivités d'après deux dimensions interdépendantes : 1) le degré de [TRADUCTION] « complétude institutionnelle » (Breton, 1964) de la collectivité située dans une réserve, et 2) le degré de [TRADUCTION] « développement des ressources personnelles » de la réserve.

Les collectivités des réserves indiennes que Gerber (1979) classe comme étant [TRADUCTION] « complètes d'un point de vue institutionnel » peuvent conserver, et conservent souvent, des langues, des valeurs, des normes et d'autres caractéristiques culturelles autochtones. Mais la caractéristique la plus distinctive des bandes dites complètes d'un point de vue institutionnel est la capacité ou la possibilité qu'a la collectivité d'améliorer sa situation socio-économique tout en

résistant à une assimilation complète à la société ordinaire. Plus important encore, la collectivité complète d'un point de vue institutionnel est capable de répondre davantage aux besoins sociaux, économiques et politiques de ses membres sans recourir à une aide et à des instances extérieures. Quand des structures et des processus décisionnels et de solution de problèmes sont en place, il est possible de disposer, au sein de la collectivité, d'un leadership stable et d'une action collective efficace.

Gerber relève un certain nombre d'indicateurs de complétude institutionnelle qui reflètent essentiellement la complexité organisationnelle de la collectivité en termes d'activités administratives, éducatives et économiques dans la réserve.

Le développement des ressources personnelles désigne l'expérience directe qu'ont les habitants des réserves des activités d'emploi et d'éducation ordinaires. Employé comme mesure quantitative, le développement des ressources personnelles exprime la mesure dans laquelle les habitants de la réserve trouvent du travail à l'extérieur de cette dernière et/ou s'inscrivent à des écoles intégrées. C'est donc dire que lorsque le développement des ressources personnelles est élevé, on peut s'attendre potentiellement à une forte mobilité au sein des membres de la collectivité pour ce qui est de la société urbaine ordinaire.

Les collectivités comportent un certain nombre d'autres caractéristiques, qui varient directement selon la complétude institutionnelle et le développement des ressources personnelles, comme la proximité de régions urbaines, la taille et l'échelle de la collectivité, le degré d'acculturation linguistique, les proportions hommes-femmes, le degré de fécondité, les fluctuations démographiques (y compris la proportion de membres de bande vivant à l'extérieur des réserves), la fréquentation scolaire, le revenu gagné (par opposition aux mesures de soutien publiques comme l'aide sociale), et l'état physique du logement.

Types de collectivité

Lorsque les collectivités situées dans les réserves sont classées en fonction des dimensions typologiques qui précèdent, il apparaît un groupement intéressant de quatre types de collectivité - « inerte », « pluraliste », « intégrative » et « municipale ».

Le premier type de collectivités de réserve est celui des « **bandes inertes** ». Les collectivités faisant partie de cette catégorie sont caractérisées par un faible degré de développement des ressources personnelles et de complétude institutionnelle. Elles tendent à être formées de populations de petite taille (moins de 300 membres habituellement), et sont géographiquement éloignées et plus isolées des influences de la modernisation. Détail non surprenant, elles font état de taux élevés de conservation de la langue autochtone et de faibles taux d'emplois à temps plein et de revenus gagnés (hors de la réserve), quoique les caractéristiques de subsistance traditionnelle demeurent partiellement viables.

Les « **bandes pluralistes** » sont favorisées par une complétude institutionnelle élevée, mais le degré de développement des ressources personnelles est faible. Elles font partie des types de collectivité qui sont les plus importantes, qui croissent le plus rapidement et qui sont les plus cohésives. La création interne d'institutions s'est faite avec une participation restreinte de membres de la collectivité vivant dans la société ordinaire. La conservation de la langue autochtone est caractéristique de ces collectivités plus rurales et parfois éloignées. Dans les réserves, l'emploi est élevé et semble lié de près à l'établissement interne de structures politiques et administratives. Bien que le revenu gagné à l'extérieur de la réserve soit peu élevé, les activités de subsistance traditionnelles, les redevances relatives aux ressources naturelles (comme le pétrole) et le loyer tiré de biens appartenant à la bande procurent des revenus supplémentaires.

Les « **bandes intégratives** » sont, dans une certaine mesure, le reflet opposé des « bandes pluralistes » en ce sens qu'elles sont caractérisées par un taux élevé de développement des ressources personnelles et un faible degré de complétude institutionnelle. C'est ainsi qu'un plus grand nombre de membres de bandes participent à l'économie et à la vie ordinaire que dans les bandes dites « inertes » ou « pluralistes ». Situées à proximité de régions urbaines ou relativement près de ces dernières, les collectivités des bandes « intégratives » comptent une faible population (200 membres en moyenne), et sont marquées par des degrés élevés d'acculturation linguistique et de résidence à l'extérieur de la réserve, lesquels semblent liés à des valeurs individualistes

et à une mobilité connexe. Détail important, la population moins nombreuse vivant dans la réserve permet d'obtenir relativement plus d'emplois et un statut supérieur.

Le dernier type de collectivité, les « **bandes municipales** », bénéficient d'un degré élevé de mise en valeur des ressources personnelles et jouit d'une grande complétude institutionnelle. Ces collectivités sont situées dans des centres urbains, ou y ont facilement accès. Fait important, la participation des membres de la collectivité à l'économie ordinaire est contrebalancée par des niveaux élevés d'emploi dans la réserve, qui semblent facilités par un développement et une différenciation évolués sur le plan institutionnel. Ces collectivités bénéficient de la capacité notable de garder leurs membres dans la réserve même si ces derniers ont les qualifications et les compétences nécessaires pour être économiquement mobiles. Par conséquent, les bandes dites « municipales » ont une population résidente relativement stable.

Conclusions

L'attention portée aux différences entre les collectivités ainsi que dans ces dernières au sein des Premières nations amène à tirer plusieurs conclusions de recherche. L'importance de la variation, de l'hétérogénéité et de l'homogénéité des collectivités est que ces facteurs permettent d'étudier des questions organisationnelles dans le contexte de différences culturelles, sociales, économiques, géographiques et démographiques. Ces différences servent à contextualiser des présuppositions, des contraintes et des conditions préalables institutionnelles, y compris les besoins et les exigences des collectivités des Premières nations sur le plan organisationnel. La variation des contextes institutionnels soulève la question de la mesure dans laquelle la diversité des collectivités comporte des corrélats organisationnels distinctifs, et comment elle peut interagir avec certaines forces organisationnelles. Plus précisément, la diversité des Premières nations, telle qu'analysée dans la présente section, fait ressortir diverses forces organisationnelles comme la taille, la technologie, l'orientation stratégique, le pouvoir (autorité, légitimité et contrôle) de même que le contexte plus vaste qui, a-t-il été montré dans des contextes non autochtones, influencent, sinon déterminent, fortement la conception organisationnelle en termes de complexité, de formalisation et de lieu de décisions (par exemple, Mintzberg, 1991; Robbins, 1990; Anne-Marie Robinson, communication personnelle). L'analyse de ces questions ainsi que d'autres aspects

connexes permet, par ricochet, de procéder à des comparaisons entre les dispositions organisationnelles existantes qui s'appliquent aux « services de deuxième et de troisième niveau » et ce à quoi l'on peut raisonnablement s'attendre en rapport avec les contextes particuliers dans lesquels il est possible d'établir des organisations des Premières nations.

3.0 APPROCHES ORDINAIRES À L'ÉGARD DES ORGANISATIONS PUBLIQUES DES PREMIÈRES NATIONS

3.1 Formules organisationnelles actuelles

À mesure que les gouvernements indiens diversifient leurs fonctions et, dans de nombreux cas, différencient de plus en plus leurs institutions de gouvernement et d'administration, un certain nombre d'offices, de comités, de conseils, de commissions et de « sociétés » ont été créés pour compléter les structures de gouvernement et d'administration des conseils de bande, qui constituent, selon la *Loi sur les Indiens*, l'unité principale du gouvernement d'une Première nation (Bish, 1990; Cassidy et Bish, 1989). Dans certains cas, ces organisations se concentrent sur les besoins en services d'une bande unique. Plus souvent, un certain nombre de bandes se regrouperont sous les auspices gouvernantes et administratives de conseils tribaux ou d'autres coalitions dans le but d'obtenir des « services de deuxième et de troisième niveau », et habituellement en réponse à un transfert de responsabilités ou, par suite du règlement de revendications territoriales, à diverses exigences en matière de programmes et de services, à des liens culturels et historiques ou à des circonstances d'ordre légal[11].

En plus de l'instauration des conseils tribaux, d'autres organisations ont vu le jour en suivant d'autres voies. Au niveau local, des comités de collectivités ou de citoyens peuvent être formés sur une base plus ou moins informelle ou formelle en vue de fournir des « services de deuxième et de troisième niveau » dans des secteurs tels que l'éducation, la santé, le bien-être à l'enfance et la justice (Cassidy et Bish, 1989:87; Clairmont, 1993; LaPrairie, 1992a; Young et Smith, 1992). Dans d'autres cas, des organisations des Premières nations ont été créés au sein d'associations, de fédérations, de conseils, d'assemblées et de « syndicats » indiens de niveau régional, provincial et national qui peuvent fournir des services uniques ou multiples (par exemple, MAINC, 1993a:19; Frideres, 1988). En outre, il est possible de trouver dans l'ensemble du pays un certain nombre d'initiatives de nature plus « privée », comme les centres d'accueil autochtones dans les régions urbaines et d'autres organismes de services spécialisés, tels que les *Native Counselling Services of Alberta*. Par ailleurs, des conseils de coordination urbains ont vu le jour dans des villes comme

Winnipeg, Toronto et Vancouver (Fédération canadienne des municipalités, 1993; Peter Frood, communication personnelle).

Pour un certain nombre de raisons pratiques et juridiques, les Premières nations peuvent conclure des ententes conjointes avec d'autres gouvernements et organismes à l'échelon fédéral, provincial, municipal et privé. Ces ententes peuvent être stimulées par le règlement de revendications territoriales, des modifications législatives ou des initiatives de développement économique et communautaire. En ce qui concerne les instances fédérales et provinciales, ces ententes sont souvent conclues par l'intégration de Premières Nations et de leurs membres aux structures organisationnelles existantes de ministères fédéraux ou provinciaux ou d'organismes de services connexes. Dans d'autres cas, les gouvernements fédéral et provinciaux peuvent déléguer des pouvoirs à des institutions des Premières nations (par exemple, Taylor-Henley et Hudson, 1992)[12].

À part quelques exceptions notables (Bish, 1990, 1993; Cassidy et Bish, 1989; Fédération canadienne des municipalités, 1993), le contexte du niveau municipal des organismes des Premières nations, en tant que sujet de recherche, a été largement ignoré[13]. Il peut s'agir là d'une conséquence du peu de visibilité des municipalités canadiennes dans les discussions d'ordre constitutionnel et les négociations communautaires concernant l'autonomie gouvernementale et les compétences administratives des Autochtones. Cela peut découler aussi de la dissension politique, au sein de la collectivité autochtone en général, à propos de la reconnaissance du statut d'administration de type municipal de la Bande indienne de Sechelt en vertu de la législation fédérale et provinciale (par exemple, Fédération canadienne des municipalités, 1993:21, 42; Taylor et Paget, 1989). Toutefois, cela ne semble pas avoir entravé la croissance de la coopération et de la collaboration entre les collectivités des bandes indiennes et les municipalités à des fins organisationnelles, ou un intérêt grandissant à l'égard de la situation des Indiens dans les villes (Fédération canadienne des municipalités, 1993:38-43; LaPrairie, 1994).

3.2 Évaluation

L'une des caractéristiques les plus frappantes de la littérature portant sur la recherche, l'évaluation et les politiques est la rareté d'informations fiables et systématiques sur les organismes de

« services de deuxième et de troisième niveau » qui s'appliquent aux Premières nations. Il existe quelques preuves anecdotiques et inférentielles que certains conseils tribaux, par exemple, ont établi avec succès, dans des secteurs de programmes et de services particuliers, des régimes efficaces de gouvernement et d'administration (par exemple, Cassidy et Bish, 1989, p. 90-93). Toutefois, selon d'autres comptes rendus, l'établissement de conseils tribaux s'est fait de manière inégale et, dans certains cas, surtout dans le contexte de la délégation de pouvoirs, ces organisations se sont effondrées (MAINC, 1991a, 1993a). D'autres observations encore font ressortir de graves difficultés organisationnelles survenant dans d'autres contextes où les histoires de gouvernement et d'administration sont nettement différentes (par exemple, McDonnell, 1993).

Bien que les renseignements disponibles ne soient pas suffisants pour tirer des conclusions fermes au sujet des motifs qui sous-tendent n'importe quel cas donné de succès, d'échec ou de fragilité des institutions, ils permettent quand même de cerner un certain nombre de thèmes qui contribuent à exposer en détail certaines des questions centrales. Ces thèmes orientent l'attention analytique sur les sujets suivants : la compétence, le pouvoir et le contrôle; les relations intergouvernementales, l'adéquation structurelle et fonctionnelle; la diversité des collectivités; la pertinence culturelle; la participation de la collectivité et les ressources.

Compétence, pouvoir et contrôle

La compétence qu'exercent le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces sur les organisations des Premières nations circonscrivent et restreignent les pouvoirs et le contrôle que peuvent exercer ces derniers pour définir le mandat d'une institution, établir des processus décisionnels, mettre en oeuvre des règles et des règlements et prévoir des mécanismes d'application et de décision. Dans un contexte autochtone, cette forme de centralisation peut avoir des répercussions négatives pour des activités aussi cruciales que celles qui consistent à déterminer les besoins en services locaux, à fixer des priorités et à intégrer la planification globale au sein d'une organisation.

Rostaing (1984), par exemple, présente une illustration utile des problèmes qui ont affligé le gouvernement régional de Katavik (GRK) et ses organismes connexes de « services de deuxième et de troisième niveau ». Ces institutions, qui comprennent un conseil de santé régional, un conseil de développement régional, un conseil scolaire ainsi que divers comités mixtes et consultatifs, ont été établies en prenant pour base un modèle intégratif de pouvoirs et de contrôle provinciaux. Selon ce modèle, le financement et la planification organisationnelle sont soumis à des processus décisionnels provinciaux où les représentants du GRK jouent un rôle consultatif. L'une des grandes faiblesses de cette formule est que le rôle consultatif manque de poids au niveau de l'établissement et de la mise en oeuvre de politiques et, par conséquent, contribue peu à l'orientation stratégique. Cela se reflète dans deux observations interdépendantes. Premièrement, les politiques relatives aux Autochtones du Nord sont souvent établies en fonction de perceptions provinciales des besoins et des priorités du Nord souvent incompatibles avec les réalités du Nord. Deuxièmement, dans le nord du Québec, les priorités locales tendent à céder le pas à des politiques provinciales de plus grande envergure qui, souvent, ont des orientations et des objectifs différents de ceux qui sont particuliers au GRK ou des institutions qui y sont associées.

Outre ces difficultés, le personnel du GRK semble dépenser une quantité excessive de temps et d'argent à discuter d'exigences organisationnelles (y compris de budgets) et à les négocier avec les ministres des provinces. Le fait que le GRK et ses institutions régionales doivent faire affaire avec pas moins de sept ministères provinciaux, dont les ministres respectifs exercent leur pouvoir discrétionnaire et prennent des décisions principalement en rapport avec les politiques et les programmes ministériels et, dans une mesure plus large, provinciaux, est venu compliquer ce processus au fil des ans (Malone, 1993). Bien que cet arrangement ne soit pas exceptionnel par rapport à ce qui se fait ailleurs au Canada sur le plan de l'administration publique, il pose quand même des difficultés spéciales pour les populations autochtones délimitées, discrètes et éloignées, de faible envergure et largement dispersées sur un vaste territoire. En fait ces facteurs démographiques et géographiques soulèvent des questions cruciales de coordination et de communication, qu'il n'est peut-être pas possible de régler facilement dans le cadre d'un contrôle bureaucratique centralisé (Rostaing, 1984, p. 23, note 67). En outre, un appel au *statu quo* présume résolue la question relative à la façon la plus efficace et efficiente d'exercer un pouvoir et un contrôle sur la fourniture de « services de deuxième et de troisième niveau ».

Rostaing sous-entend qu'une solution idéale à ce dilemme résiderait en partie dans une autonomie locale accrue, conjuguée à un pouvoir économique et à une mesure d'indépendance financière - ou, au moins, plus de certitude financière - pour les diverses institutions régionales. D'un point de vue réaliste politiquement, il recommande que la région acquière plus de compétence administrative et de crédibilité pratique en tant que moyen d'obtenir une autonomie de fait accrue dans le cadre de pouvoirs constitutionnels et juridictionnels par ailleurs limités. Cela comporterait des « essais et erreurs » dans les pratiques d'administration et de gouvernement, ainsi qu'une mesure de confiance de la part du gouvernement provincial. Mais il n'est pas clair dans l'analyse de Rostaing quels structures et processus organisationnels conviennent le mieux à ces tâches, ou quelles forces organisationnelles sont en jeu lorsqu'on les perfectionne de manière à créer des organisations efficaces et fructueuses.

Il n'est pas clair non plus dans quelle mesure, si mesure il y a , les divers offices, conseils et comités se sont orientés vers une plus grande autonomie de fait ou ont amélioré leur situation dans le cadre du pouvoir et du contrôle des provinces. Il est clair toutefois que le genre de problèmes qui sont associés à un pouvoir et un contrôle centralisés des provinces sur les organismes de « services de deuxième et de troisième niveaux », tels que décrits par Rostaing, ne visent pas uniquement les institutions associées au GRK. Des problèmes analogues ont été décrits dans le secteur des services familiaux et à l'enfance au Manitoba ainsi que dans tout le Canada (Taylor-Henley et Hudson, 1992) et, de manière plus générale, au sujet d'organismes qui servent les Cris de l'est de la Baie James (McDonnell, 1993). Il est important de signaler que la question est apparue aussi dans le contexte du transfert de la responsabilité de services techniques aux conseils tribaux.

Le rapport d'évaluation du MAINC (1993a) sur le transfert de la responsabilité de services techniques aux conseils tribaux présente un compte rendu perceptif des lacunes qui font obstacle à l'établissement d'instances gouvernantes et administratives. Le rapport recommande, notamment, que les conseils tribaux, ainsi que le Ministère, définissent et clarifient leurs mandats, mettent en oeuvre des instruments de contrôle et établissent une hiérarchie des responsabilités.

Le rapport argumente ensuite contre un modèle de rechange possible dans lequel un organisme provincial ou régional serait chargé de la gestion et de l'administration de services techniques pour les Premières nations. Le rapport signale tout d'abord que les idées reçues en faveur de la centralisation à l'échelle provinciale reposent sur un argument lié à des « économies d'échelle » : les provinces jouissent d'une capacité institutionnelle, y compris des compétences dans une vaste gamme de fonctions et d'activités, qu'il est possible de financer à l'échelle de la province et peuvent demeurer « autonomes » pour ce qui est d'évaluer la manière dont ils fournissent les services (et assument leurs responsabilités à l'égard de ces derniers). Mais, comme l'explique le rapport, cet argument fait abstraction des facteurs tout aussi importants que sont la nature et le caractère approprié des ententes institutionnelles (voir Marchant, 1985, p. 20) et d'autres questions d'envergure locale[14].

À l'instar des études dont il est question ci-dessus, le rapport d'évaluation fait valoir que la centralisation des instances gestionnelles et administratives à l'échelon provincial ne fonctionne pas surtout lorsque cette mesure : 1) va à l'encontre des décisions locales qui sont prises au sujet de l'affectation de ressources destinées à maintenir les attentes et les demandes relatives à des niveaux raisonnables de services; 2) amoindrit les délais de réponse aux demandes de services qui émanent d'endroits plus éloignés; 3) atténue la relation qui existe entre les décisionnaires et les techniciens locaux; 4) contrecarre l'exercice de pouvoirs effectifs à l'échelon local dans les cas où cela est requis et nécessaire, surtout face à des circonstances et des conditions ambiantes uniques et souvent changeantes.

La conclusion du rapport est la suivante :

> [TRADUCTION] « Les preuves que l'on relève dans les modèles parallèles (par exemple, provinciaux/municipaux) donnent à penser que la prestation locale de services est la solution privilégiée. Par conséquent, à moins qu'il existe un besoin clairement défini auquel c'est à l'échelon provioncial que se trouve la meilleure réponse, et qui ne met pas en péril les avantages de la prestation locale de services, it serait peu avisé d'adopter un modèle organisationnel provincial. »(MAINC, 1993a, p. 58).

À biens des égards, l'approche du gouvernement fédéral vis-à-vis des pouvoirs de gouvernement et d'administration destinés aux organisations des Premières nations est parallèle à la pratique provinciale de centralisation, encore que le gouvernement fédéral tende à mettre l'accent sur la délégation de pouvoirs aux Premières nations ou l'établissement d'ententes conjointes dans lesquelles les pouvoirs fédéraux revêtent une importance capitale. Indépendamment d'études d'évaluation sur le transfert aux conseils tribaux de responsabilités précises à l'égard de services (par exemple, MAINC, 1991a; 1993a) ainsi que d'études de nature plus générale sur le développement communautaire (par exemple, Elias, 1991), il existe relativement peu d'informations de recherche sur les pouvoirs de gouvernement et d'administration des Premières nations dans le contexte fédéral. Cependant, il est important de signaler qu'en ce qui concerne certaines ententes conjointes conclues avec les Premières nations, la pratique actuelle du gouvernement fédéral consiste à mettre l'accent sur, notamment, une description claire des mandats et des groupes participants, ainsi que l'établissement d'instruments de contrôle institutionnel, de réglementation et d'application de biens et de services publics, comme des mécanismes de contrôle, d'évaluation, d'application et de règlement des différends.

Cette façon d'aborder la conception institutionnelle semble prometteuse, surtout au vu de certaines preuves comparatives. L'efficacité et la viabilité du Service de consultation en matière de prévention de la réserve indienne des Péganes (Strikes with a Gun, 1990) semblent avoir été améliorées par des efforts marqués pour définir et exposer clairement son mandat et ses objectifs, contrôler et mesurer son rendement, évaluer de manière constante ses résultats et s'assurer que des mécanismes de règlement des différends, informels et fondés sur la parenté, sont en place. Contrairement à d'autres organisations des Premières nations, le Service de consultation en matière de prévention de la réserve indienne des Péganes est l'aboutissement d'une délégation planifiée de pouvoirs administratifs que, semble-t-il, les Péganes ont été en mesure d'utiliser pour leurs propres besoins et à leur propre avantage.

Les informations relatives aux Péganes, bien qu'intéressantes et suggestives, sont dénuées de l'approche exhaustive qui permettrait d'interpréter plus en détail et d'évaluer de manière convaincante la démarche du Service de consultation à l'égard du contrôle organisationnel. Cependant, cela illustre un point important. Indépendamment du lieu où s'exercent la compétence,

le pouvoir et le contrôle, certaines caractéristiques de la conception institutionnelle, comme les mécanismes de contrôle et de règlement des différends, peuvent s'avérer nécessaires si l'on veut qu'un organisme fonctionne et dure. Cependant, ces caractéristiques doivent s'incrire dans le cadre d'une évaluation plus vaste de la stratégie de contrôle d'un organisme et de la question de savoir si de telles stratégies, allant d'un contrôle personnel, bureaucratique et des produits à des aspects plus étendus qui se rapportent au contrôle culturel, sont appropriées dans des circonstances données.

Relations intergouvernementales

Dans le sens le plus large du terme, les « relations intergouvernementales » englobent un grand nombre des questions d'administration publique dont traite le thème précédent. Cependant, en tant que thème analytique étudié dans le présent rapport, cette notion a un sens plus restreint. Plus particulièrement, elle examine les façons dont l'interaction entre les Premières nations et les gouvernement fédéral et provinciaux en tant que force environnementale marquante influence et façonne les concepts et les modèles de gestion et d'administration qui s'appliquent aux Premières nations.

Nous nous intéressons donc aux dimensions sociologiques et politiques de cette relation. Dans une large mesure, la dynamique des relations intergouvernementales a embrouillé les commentaires portant sur la situation des organisations des Premières nations autant qu'elle a éclairci la compréhension que nous avons des dispositions et des pratiques organisationnelles actuelles. L'étude des commissions de police indiennes en est un bon exemple.

Cassidy et Bish (1989, p. 74,78,90) indiquent que le Conseil tribal Dakota-Ojibway (CTDO) du sud du Manitoba est un exemple de systèmes administratifs et politiques indiens traditionnels. Cette conclusion, dans la mesure où elle s'applique à un important organisme de « services de deuxième et de troisième niveau » - la Commission de police du Conseil tribal Dakota-Ojibway - semble

partagée par le chef de police de la Commission lui-même, qui a récemment fait valoir, devant le *Manitoba Justice Enquiry*, que :

> [TRADUCTION] « Il est notoire que les Blancs qui travaillent pour les Autochtones amènent leurs propres idées. Ils ne donnent pas aux Indiens la chance d'exprimer leurs besoins. Cette fois-ci, nous avons décidé que ce ne serait pas le cas. Nous avons mis nos propres idées de l'avant et avons obtenu une aide financière du gouvernement pour les mettre en pratique » (Hamilton et Sinclair, 1991, p. 615).

Cependant, comme Stenning (1992) l'a soutenu avec prudence, il y a peu de différences, sinon aucune, entre ce modèle « autochtone » de gestion et d'administration, et ses contreparties non autochtones. Stenning (1992, p. 186ff.) conclut que cette incohérence est liée à l'interaction structurée qui existe entre le CTDO et les instances fédérales et provinciales. Plus précisément, il indique que cela reflète certains aspects du contrôle financier et politique qu'exercent des gouvernements non autochtones sur les Premières nations. Cela signifie, en pratique, que la dépendance financière des Premières nations à l'égard de gouvernements non autochtones pour ce qui est de l'établissement de leurs institutions mène souvent à une dépendance de leur part à l'égard de concepts et de modèles de gestion et d'administration non autochtones et mieux connus, car ceux-ci sont devenus les paramètres généralement « admis » de la création d'institutions. Mais il existe un autre argument, complémentaire, que Stenning n'aborde pas. La rationalisation de l'adoption de certaines configurations organisationnelles non autochtones sous le couvert d'« idées des Premières nations » est peut-être le reflet de conflits de pouvoir internes et des stratégies élaborées par ceux qui cherchent à améliorer ou protéger les différences de pouvoir existantes ou émergentes à l'échelon de la collectivité (par exemple, Robbins, 1991).

Bien qu'il ne faille pas négliger les répercussions de cette dimension du pouvoir pour la structure organisationnelle qui en résulte, cela n'amoindrit pas le fait qu'en général, les Premières nations sont souvent cooptées à accepter, ou s'approprient simplement, sans autres choix, sinon peu, des modèles non autochtones d'instances gouvernantes et administratives. Un argument similaire s'applique à certains aspects des revendications territoriales et des ententes de gestion de ressources (par exemple, Elias, 1991; Pinkerton, 1989; Rostaing, 1984), ainsi qu'à de nombreuses

négociations d'autonomie gouvernementale et d'ententes connexes (par exemple, Boldt, 1993; Elias, 1991; LaPrairie, 1992a; Stenning, 1992). C'est donc dire que, contrairement aux conclusions du chef de police du CTDO et de quelques autres personnes qui ont étudié les affaires des Premières nations (par exemple, McInnes et Billingsley, 1992), des modèles et des concepts non autochtones dominent le programme de réforme et d'action, et ce, d'une manière qui n'est pas toujours au mieux des intérêts des Premières nations, de leurs collectivités et de leurs organismes.

Les ramifications de cette dynamique sont analysées de façon plus approfondie dans l'étude de McDonnell (1993) sur la responsabilité chez les Cris de l'est de la Baie James. McDonnell a conclu que les structures gouvernantes et administratives (voir Peters, 1989, p. 216-233) qui avaient été façonnées par les négociations des Cris avec les gouvernements fédéral et provinciaux et mises en activité par divers textes de lois fédéraux et provinciaux (voir Peters, 1989, p. 236-237) sont en grande partie incompatibles avec les besoins et les priorités en matière de services des collectivités que ces structures visent à servir (voir Rostaing, 1984, p. 27). Depuis les 20 dernières années, les institutions cries ont évolué de pair avec une bureaucratie administrative et gouvernante d'inspiration non autochtone, structurée hiérarchiquement et axée sur des relations politiques et financières avec le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux[15]. Ironiquement, à l'instar du cadre du MAINC concernant les « services de deuxième et de troisième niveau » qui les a précédés, les organismes cris ont été principalement attentifs à leurs propres besoins, mais en recourant à des solutions établies principalement en réponse à des intérêts commerciaux et gouvernementaux externes qui opposaient de la résistance, ou en vue d'arriver à un compromis[16]. Cependant, ces réponses sont souvent incompatibles avec les traditions, les attentes et les inspirations qui sont associées aux bandes cries. McDonnell (1993, p. 21) résume la situation en ces termes :

> [TRADUCTION] « En bref, il s'agit en grande partie du produit d'un discours entre Cris et non-Cris, axé principalement sur les limites (conceptuelles) de ces derniers. Cela n'a rien du tout à voir avec le fait de fournir les bases consentantes, compréhensives ou efficaces qui sont nécessaires à l'établissement d'une solution de rechange, axée sur la collectivité, réaliste d'un point de vue social et significative d'un point de vue culturel, à ce qui existe

> aujourd'hui -- dans les questions qui se rapportent à la justice ou à quoi que ce soit d'autre. En fait, cela ne fait guère plus que fournir un modèle (de gestion et d'administration) que les non-Cris et surtout les non-Autochtones peuvent comprendre. Cela présente le risque de considérer une chose qui a été utile aux Cris dans leurs rapports avec les non-Cris comme s'il s'agissait d'un modèle pour les relations entre les Cris, ce qui constitue une déflexion subtile mais profonde des espoirs et des ambitions en matière d'autodétermination. »

C'est donc dire que, contrairement à une rhétorique qui considère, par exemple, que les initiatives d'autonomie gouvernementale sont conçues de manière à correspondre aux circonstances uniques des collectivités des Premières nations (par exemple, McInnes et Billingsley, 1992), la situation des Cris de la Baie James, des Inuit du Nord du Québec et d'autres Premières nations est le reflet des processus et des catégories d'échanges politiques entre les représentants de gouvernements autochtones et non autochtones, plutôt que des réalités des collectivités et de leurs exigences organisationnelles. Cela peut mener, dans le meilleur des cas, à une ambiguïté de modèles de gestion et d'administration dans quelques collectivités des Premières nations qui, selon les preuves disponibles (par exemple, McDonnell, 1993; Rostaing, 1984; Stenning, 1992), peuvent s'avérer difficiles à gérer et à soutenir.

Adéquation structurelle, fonctionnelle et processuelle

Les difficultés que causent aux Cris de l'est de la Baie James des structures de gestion et d'administration bureaucratiques, hiérarchiques et d'inspiration non autochtone ne sont pas uniques. Rostaing (1984, p. 27) signale qu'au sein du gouvernement régional de Katavik (GRK), le conseil régional de santé, le conseil régional de développement, le conseil scolaire et divers comités mixtes et consultatifs sont modelés sur des structures provinciales et sont en grande partie compatibles avec le cadre administratif bureaucratique du Québec. Il ajoute toutefois qu'en raison des caractéristiques particulières de la population du Nord du Québec, y compris son éloignement et son isolement, sa faible densité démographique, son faible degré de mise en valeur des ressources personnelles (Gerber, 1979) et son caractère culturel distinctif, des structures

provinciales importées ne cadrent pas avec les circonstances et les conditions locales. De ce fait, elles sont non seulement peu rentables et fragmentées d'un point de vue interne, mais aussi sur-spécialisées et mal différenciées pour les besoins locaux.

Comme l'illustre les documents d'évaluation, les conseils tribaux du pays tout entier sont aux prises avec certains des mêmes problèmes. Par exemple, dans son évaluation du transfert de services consultatifs, le MAINC (1991a) a relevé un certain nombre de problèmes liés à la structure et aux fonctions de l'organisation des conseils tribaux. Selon le rapport d'évaluation,

> [TRADUCTION] « L'accroissement des responsabilités et du financement a favorisé l'expansion de la bureaucratie et l'apparition de tensions considérables dans la structure des conseils tribaux. Certains de ces derniers n'ont pu résister et se sont finalement effondrés; d'autres se sont restructurés afin de dissocier les activités politiques des activités de prestation de services administratfs... » (MAINC, 1991, p. 27).

Il ressort de ces observations que l'accroissement de la complexité (c'est-à-dire une spécialisation et une différenciation hiérarchique plus étendues) et de la formalisation (c'est-à-dire une normalisation et des règles et des règlements accrus) des organisations de certains conseils tribaux ne concordent pas avec leurs exigences technologiques relativement faibles, leurs circonstances environnementales et, peut-être le système de rapports de force locaux qui impliquent ensemble d'autres structures et mécanismes organisationnels.

Fait important, le rapport d'évaluation parallèle sur le transferts des services techniques (MAINC, 1993a) attire aussi l'attention sur un certain nombre de lacunes que présente le processus organisationnel au sein de nombreux conseils tribaux. Ces problèmes sont liés au besoin de déterminer, de clarifier et de coordonner de manière variable les rôles, responsabilités et activités stratégiques et administratifs au sein de l'organisation, d'énoncer clairement la place qu'occupent les fonctions relatives aux services techniques dans la structure et les mécanismes décisionnels généraux de l'organisation (ou d'établir une stratégie de contrôle sur son activité), d'accroître la connaissance qu'a le personnel des fonctions organisationnelles et d'améliorer la nature des communications entre les unités de l'organisation et les membres, et de trouver et de conserver

des employés compétents ayant à coeur les buts et les objectifs de l'organisation. Comme l'ont souligné divers théoriciens de l'organisation (par exemple, Child, 1984; Anne-Marie Robinson, communication personnelle), les processus organisationnels, y compris la coordination, le contrôle, les communications, l'engagement et la gestion des conflits, fonctionnent en harmonie avec certains types de structures organisationnelles, mais leur sont également liés d'un point de vue dialectique : c'est-à-dire que la structure et les processus subsistent dans une relation de changement et d'adaptation mutuels. Lorsque les processus organisationnels sont incompatibles avec le degré de complexité, de formalisation et de centralisation d'une structure organisationnelle, nous pouvons nous attendre à des difficultés, voire des échecs, sur le plan organisationnel.

Certaines de ces questions, ainsi que des aspects connexes, constituent le point central d'ententes conjointes de gestion et d'administration conclues entre les Premières nations et les instances fédérales. Par exemple, il semble y avoir eu un effort déterminé de la part des deux parties pour s'assurer que certaines caractéristiques de la conception institutionnelle soient intégrées à l'organisation applicable. Ces caractéristiques comprennent des questions comme les suivantes : 1) des mandats clairement définis qui précisent et coordonnent les responsabilités des différents rôles; 2) des voies de communication « ouvertes » entre les parties; 3) des mécanismes de surveillance et d'évaluation des réalisation de l'organisation; 4) des mécanismes de règlement des différends (MAINC, 1993c, p. 5). On pourrait compléter cette liste en faisant remarquer que, dans certains régimes de cogestion des ressources naturelles, 5) il a également été question de règlement d'application concernant la gestion des ressources (MAINC, 1993c, p. 9). Certains conseils consultatifs, comme la Stratégie canadienne de développement économique des Autochtones, ont également examiné des questions structurelles importantes et se sont efforcés d'assurer 6) une démarcation claire des groupes participants et 7) un degré de cohérence entre les objectifs organisationnels, les orientations stratégiques et les circonstances locales (MAINC, 1993c, p 14; cf. MAINC, 1993a)[17]. Comme nous l'avons indiqué et ainsi que nous le verrons plus tard, un grand nombre de ces mesures se situent à l'avant-plan des idées théoriques actuelles à propos des éléments d'une conception organisationnelle efficace ou fructueuse. Il semble toutefois ne pas y avoir assez d'informations de recherche pour évaluer leur situation dans des cas empiriques.

Détail intéressant, le rapport d'évaluation sur les services consultatifs indique que l'on n'a relevé aucune preuve indiquant que la poursuite du programme politique avait une incidence négative sur la prestation de services consulatifs (MAINC, 1991a, p. 27). Cette déclaration va à l'encontre d'autres preuves selon lesquelles les programmes politiques des Premières nations ont bel et bien une incidence négative sur l'intégrité des structures et des fonctions organisationnelles (MAINC, 1993a; McDonnell, 1993). Cette ambiguïté peut être liée aux limites méthodologiques de l'étude sur les services consultatifs elle-même (MAINC, 1991a, p. 2-3). En revanche, elle peut être le reflet d'une variation non étudiée des limites structurelles et processuelles des conseils tribaux pour ce qui est de combiner les rôles politiques/stratégiques avec les rôles gestionnels/administratifs au sein de leurs organisations de services.

Le rapport d'évaluation sur le transfert des services consultatifs conclut également que la « jeunesse » des conseils tribaux est le principal obstacle à l'adéquation structurelle, fonctionnelle et processuelle que l'on relève aujourd'hui au sein de ces derniers. Dans une certaine mesure, il est possible que ce soit vrai car les nouvelles organisations des Premières nations se développent par tâtonnements, s'efforcent de s'adapter aux situations de financement et de dotation en personnel et règlent d'autres questions liées à leurs structures, leurs fonctions et leurs processus. Mais cette « explication » est également incomplète. Tout d'abord, elle fait abstraction des contextes sociologiques et politiques dans lesquels évoluent les conseils tribaux. En outre, elle tient pour acquises la diversité des bandes et des collectivités qui composent les conseils tribaux ainsi que la pertinence que ce facteur peut avoir pour ce qui est de la conception des institutions en question.

La diversité des collectivités

Les conseils tribaux (ainsi que d'autres collectivités analogues) comptent parmi leurs membres des collectivités des Premières nations qui présentent de grandes différences d'un point géographique, démographique, culturel, économique, social et politique, ainsi que des différences correspondantes dans la possibilité qu'elles offrent d'établir certains types de structures, de fonctions, de processus, etc. organisationnels, de les soutenir ou d'y participer.

Brodeur (1991) et LaPrairie (1988, 1991), par exemple, ont découvert que des combinaisons variables de ces facteurs donnaient lieu à différents types de questions d'ordre public (exécution de la loi) au sein des bandes et des collectivités membres du Grand conseil des Cris. Ils ont conclu qu'il est nécessaire de disposer de mesures institutionnelles nettement plus souples que celles qui existent à l'heure actuelle pour régler une série de besoins variables et changeants en matière d'exécution de la loi auxquels les organismes en place ne répondent pas à l'heure actuelle. Suivant la collectivité, indiquent-ils, cela peut comporter, ou non, des pouvoirs de gestion et d'administration officiels ou non officiels, ou centralisés ou décentralisés sur les dispositions locales en matière d'exécution de la loi (cf. Auger et coll., 1992; Stenning, 1992).

Un autre exemple de la pertinence de la diversité des collectivités des Premières nations pour la nature des questions d'ordre public et la conception institutionnelle est l'expérience vécue par la bande indienne de Gull Bay à l'égard de la politique fédérale de transfert des responsabilités en matière de santé. Gregory et ses collaborateurs (1992) ont mené une étude sur la santé communautaire auprès de la bande indienne de Gull Bay, qui est située dans le Nord de l'Ontario, et ont conclu que la politique fédérale de transfert des responsabilités en matière de santé était d'une portée trop restreinte pour régler les besoins et les préoccupations de la bande dans le domaine de la santé. Cependant, ils ont conclu aussi que la situation actuelle de la bande - laquelle équivaut à peu près à la notion de « bande inerte » de Gerber (1979) - est incompatible avec tout effort visant à décentraliser le contrôle administratif et gestionnel exercé sur les services de santé au niveau de la collectivité locale.

L'idée n'est pas qu'un conseil tribal peut répondre aux besoins de la bande de Gull Bay ou que cette dernière devrait rester soumise à un contrôle fédéral ou provincial centralisé. Sans étude plus approfondie des questions d'ordre organisationnel, l'une ou l'autre approche soulève simplement la question de savoir de quelle façon il convient de traiter de la diversité de la collectivité au niveau institutionnel. L'idée est plutôt que, lorsque la conception institutionnelle d'un conseil tribal ou d'une instance non autochtone est sans grand rapport avec la composition diversifiée des collectivités de la bande indienne servie, les instances gouvernantes et administratives qui sont en place ont peut-être, pour certaines de ces collectivités du moins, peu de sens ou de légitimité.

Ces études illustrent l'une des questions les plus importantes que pose la diversité des Premières nations pour ce qui est de la conception institutionnelle : des mesures qui sont efficaces pour une collectivité particulière ne conviennent peut-être pas à une autre, surtout si la nature des questions d'ordre public varie et change. Ou bien, des changements au sein d'une collectivité qui découlent, par exemple, de caractéristiques de développement distinctes, peuvent nécessiter des changements correspondants dans les mesures institutionnelles. Il importe donc que les structures et les processus organisationnels s'adaptent aux changements qui surviennent dans l'espace et dans le temps. Toutefois, il est manifeste que dans certains secteurs, il n'y a, à ces niveaux, pas assez de souplesse pour apporter les changements nécessaires sur le plan de l'élaboration des politiques et des activités et des fonctions de gestion ordinaires. En l'absence de souplesse institutionnelle, il y a peu de chance que les buts et les objectifs organisationnels soient conformes aux besoins diversifiés des collectivités. Dans de telles circonstances, l'efficacité et l'efficience organisationnelles en souffriront vraisemblablement. En fait, il est peu probable que l'organisation puisse fonctionner convenablement ou efficacement, ou être soutenue de manière légitime et valable.

Pertinence culturelle

De nombreuses instances non autochtones et quelques membres des Premières nations présument implicitement au moins qu'un développement institutionnel fructueux assure ou requiert une forme d'organisation qui soit commune à tous les Canadiens (non autochtones) ou à une province, une région, un district, une municipalité, etc., et, dans le même ordre d'idées, que les systèmes de gouvernement et d'administration suivent l'évolution de l'histoire et de la convergence institutionnelle, indépendamment de la position idéologique des Indiens au sein d'une organisation[18]. Il suffit peut-être de noter ici que, bien que la modernisation et la mondialisation comportent des changements d'ordre structurel et fonctionnel pour les collectivités et les

institutions indiennes et non autochtones, la gamme de solutions possibles - « trajectoires » serait peut-être un terme approprié - est plus vaste que ce que l'on croit généralement. Si, par exemple, la description que fait Gerber (1979) des multiples voies d'évolution des collectivités situées dans les réserves indiennes, les observations de Gellner (1993), McDonnell (1993) et Savoie (1993) au sujet de la réapparition du nationalisme ethnique et de la différenciation culturelle au sein des États nations, et l'examen fait par Peters (1993) d'autres modèles de services publics en sont une indication, cela signifie que la question générale concernant l'inévitabilité de la convergence institutionnelle ou d'un développement homogène des collectivités est sérieusement mise en doute. Cela ne veut pas dire, comme le fait remarquer Savoie (1993, p. 16), que les cultures de services publics n'ont pas ou n'auront pas dans l'avenir certaines caractéristiques communes en matière de gestion ou d'administration. Cela veut simplement dire qu'il existe et qu'il continuera d'exister des différences considérables, fondées sur la différenciation culturelle.

Ces tendances et ce thème général s'appliquent à une évaluation récente du transfert de services techniques aux conseils tribaux. Le rapport pertinent (MAINC, 1993a) souligne que la centralisation provinciale et la convergence institutionnelle atténuent la dimension cruciale que représentent la connaissance de la culture locale pour la planification générale, l'évaluation du personnel et une compréhension de la façon dont les besoins locaux et les conditions culturelles influencent la conception organisationnelle, la mise en oeuvre, le fonctionnement et l'entretien. Ailleurs, des études portant sur l'exécution de la loi, le développement économique et le logement montrent que dans les cas où l'on ne tient pas compte sérieusement de normes, de valeurs, de croyances et de modes d'action propres à une culture, les instances gouvernantes et administratives connexes subissent une perte de position, d'objet et d'efficacité institutionnels (par exemple, Cornell et Kalt, 1990, 1993; Elias, 1991; LaPrairie, 1991; Marchant, 1985; Stenning, 1992).

Le réétablissement, par la réserve indienne des Péganes, de son service de counseling en matière de toxicomanie, de violence familiale et de troubles sociaux en 1989 est un exemple particulièrement intéressant d'approches valables d'un point de vue culturel à l'égard de l'établissement d'organisations de « services de deuxième et de troisième niveau » (Strikes with a Gun, 1990). L'un des éléments du succès de cette organisation semble avoir été l'activation de statuts, de rôles, de valeurs et de normes parentalistes traditionnels qui ont servi de fondement à

une solution plus « holistique » à des problèmes publics et organisationnels. Son succès semble aussi résider dans la participation intensive de la collectivité aux processus institutionnels.

La participation de la collectivité

Dans son analyse des offices, conseils et comités du GRK, Rostaing (1984, p. 27-28) sous-entend que des structures gouvernantes et administratives « étrangères » (c'est-à-dire provinciales) ne sont peut-être pas seulement inadéquates d'un point de vue culturel pour les Inuit, mais font en réalité obstacle à une participation importante de la population locale aux processus institutionnels, y compris à ceux qui sont liés à la coordination des activités, au contrôle exercé sur les membres et les activités de l'organisme, ainsi qu'à la communication entre les membres de ce dernier. À l'évidence, cette situation empêche les Inuit d'administrer avec succès leurs « propres » institutions. Détail non moins important, à part des « solutions » ethnocentriques d'assimilation et le fait d'améliorer l'individu par l'éducation pour que son rendement soit équivalent à des normes et des attentes non autochtones prédéterminées (par exemple, Inkeles et Smith, 1974), la présence de structures gouvernantes et administratives « étrangères » suscite un problème de légitimité et de responsabilité institutionnelles, ou le « contrôle culturel » de l'organisation sur ses membres (par exemple, Ouchi et Price, 1978).

McDonnell (1993) arrive à une conclusion fort similaire dans son étude sur l'état des institutions cries, mais ajoute une autre dimension à la question de la participation de la collectivité. Les différences de catégorie socio-économique ainsi que les distinctions de sexe et d'âge facilitent ou entravent la participation d'un individu ou d'un groupe au processus institutionnel et la mesure dans laquelle les instances locales représentent leurs intérêts. McDonnell (1993, p. 19) résume le dilemme lorsqu'il déclare ce qui suit :

> [TRADUCTION] « ... ceux qui administreraient et dirigeraient à l'échelon local ou régional ont, par leur éducation et leur expérience, acquis une série de priorités et de préoccupations qui sont loin d'être représentatives. Résultat, la population générale a souvent le vif sentiment que les personnes qui fixeraient les priorités et mettraient en

> oeuvre des politiques pour leur compte sont étrangères à leurs besoins et à leurs souhaits, et ce, non moins que les organismes d'État qui les ont précédés. »

Selon McDonnell, cette situation a mené à une crise d'objet et de légitimité institutionnels. Il existe d'autres sources de tension et d'autres facteurs qui peuvent faire obstacle à la participation de la collectivité à ses institutions ainsi qu'à son engagement à l'égard de ces dernières. Comme les règlements de revendication territoriale, les négociations en matière d'autonomie gouvernementale et d'autres questions politiques perpétuent des concepts et des modèles de gestion et d'administration non autochtones, les ressources personnelles et financières de premier plan qui subissent déjà de fortes tensions à l'échelon de la collectivité s'appauvrissent davantage. C'est donc dire que le simple fait de maintenir des structures de gestion et d'administration légitimes et responsables, ainsi que l'intérêt et l'appui des collectivités à l'égard de ces dernières, devient l'un des défis les plus importants auxquels font face les Premières nations (LaPrairie, 1992a).

Il y a en outre d'autres aspects de la participation des collectivités qui doivent être reconnus. Certaines cultures des Premières nations insistent peut-être plus que d'autres sur le fait de considérer les processus communautaires comme des activités de gestion et d'administration. Dans d'autres cas, il est possible que l'on accorde une importance exagérée à l'intérêt, à l'état de préparation et à la volonté des collectivités pour ce qui est d'assumer des responsabilités concernant la gestion et l'administration de « services de deuxième et de troisième niveau ». En fait, malgré la rhétorique de l'autonomie gouvernementale des Indiens, on ne peut présumer, à priori, que ces responsabilités sont convoitées par toutes les Premières nations ou qu'elles constituent une priorité ou une préférence qui recoupe tous les sujets sectoriels (par exemple, Auger et coll., 1992; LaPrairie, 1991, 1992a, 1994).

Ressources

Les variations des ressources des collectivités imposent des contraintes différentes à des Premières nations diversifiées pour ce qui est d'établir des mesures institutionnelles qui reflètent des concepts et des modèles indiens de gestion et d'administration, ou qui suivent en parallèle

l'envergure et la complexité de certains organismes non autochtones. En règle générale, les niveaux d'instruction et de revenu des Indiens, de même que les sources locales de revenus, sont trop faibles ou restreints pour soutenir des institutions dotées en personnel et financées de manière indépendante dans de nombreux secteurs, dont l'éducation, la santé et d'autres services techniques. Dans d'autres secteurs, où les demandes organisationnelles imposées aux ressources humaines et financières peuvent différer, comme dans le cas des services destinés aux enfants et aux familles et dans certains secteurs de l'administration de la justice, il est possible que la situation soit aggravée par une population instable dont la croissance ou, plus encore, les taux de migration fluctuent. Dans ces conditions, il est difficile d'établir une base solide et durable pour des organismes entièrement décentralisés de « service de deuxième et de troisième niveau » à l'échelon de collectivités particulières et, dans certains cas, de conseils tribaux.

Il y a aussi le fait que les organisations des Premières nations sont parfois insuffisamment financées - du moins par rapport aux besoins réels et perçus - ou soumises à un financement inégal, surtout dans un contexte de restrictions financières croissantes à tous les échelons de gouvernement. Il est moins souvent reconnu, cependant, que de nombreuses Premières nations ont de la difficulté à s'organiser en fonction des ressources humaines et financières existantes (LaPrairie, 1992a). Ces problèmes sont liés à des systèmes de gestion inadéquats ou inefficaces qui ne parviennent pas à intégrer de manière satisfaisante les structures et les processus organisationnels (AINC, 1991a; 1993a; Elias, 1991; Rostaing, 1984), à certaines contraintes environnementales comme la nature du complexe institutionnel d'appui et l'approvisionnement en ressources humaines (Gerber, 1979), à des luttes de pouvoir non réglées dans lesquelles divers groupes d'intérêt membres d'une même collectivité font des demandes différentes à l'égard des ressources disponibles (LaPrairie, 1994; Lithman, 1984; McDonnell, 1993), ou à la résistance ou à l'incapacité générales des collectivités à se mobiliser pour appuyer des activités et des objectifs institutionnels (LaPrairie, 1992a; McDonnell, 1993).

Si les gouvernements sont - et cela se comprend - peu disposés à faire des compromis au sujet des principes d'égalité et d'équité que comporte le fédéralisme fiscal, les questions de ressources qui sont décrites ci-dessus dénotent que les solutions de ressourcement des organisations des Premières nations nécessitent peut-être de meilleurs façons de cibler leurs besoins diversifiés en

ressources et de meilleures façons d'axer les ressources en vue de répondre à ces besoins. Dans l'état actuel des choses, peu d'attention a été accordée à ces questions en tant qu'aspects plus généraux du développement institutionnel.

Conclusions

L'examen des preuves disponibles et restreintes concernant les organisations des Premières nations soulève un certain nombre de thèmes qui orientent l'attention vers des facteurs, des principes ou des forces spécifiques qui semblent influencer leur conception et leur efficacité, et donnent un aperçu préliminaire de la raison pour laquelle ils fonctionnent mal ou ne fonctionnent pas du tout.

Un grand nombre de Premières nations ont établi ou adopté des organismes qui sont modelés sur des concepts, des structures et des méthodes non autochtones conventionnels et plus familiers. Ces tendances sont habituellement le reflet de restrictions de compétences et de la concentration des pouvoirs dans des cadres administratifs fédéraux et provinciaux, ainsi que d'une dépendance à l'égard d'options et de choix définis de manière plus étroite en ce qui a trait à la conception et au développement d'institutions destinées aux Premières nations.

Des preuves préliminaires indiquent toutefois que l'émulation d'organismes (non autochtones) bureaucratiques et plus conventionnels n'est peut-être pas la voie que doivent suivre un grand nombre de Premières nations pour concevoir et développer davantage leurs institutions de gestion et d'administration. La variation des caractéristiques culturelles et des collectivités qui existe au sein des Premières nations peut, dans certains cas, présupposer l'existence de conditions préalables fort différentes pour ce qui est d'une conception organisationnelle efficace et fructueuse. Ou alors il peut être nécessaire de réorganiser ou de rajuster en profondeur l'appareil existant afin de s'adapter avec succès à des circonstances communautaires, des pressions ambiantes et d'autres forces variables et changeantes. Ces questions établissent des paramètres généraux au sein desquels il serait nécessaire de procéder à une étude plus détaillée des organisations des Premières nations.

Les questions relevées dans cette section-ci du rapport attirent l'attention sur certaines des questions de recherche et de politique les plus importantes auxquelles le Ministère est confronté. Dans quelles conditions faudrait-il encourager et soutenir le fait de changer les mesures organisationnelles? À quels niveaux et dans quelles directions les changements devraient-ils avoir lieu? Inversement, dans quelles conditions les améliorations apportées aux mesures existantes constitueraient-elles la stratégie la plus appropriée, souhaitable et faisable? Dans la section qui suit, ces questions sont situées dans une perspective théorique plus vaste, dont le but est de présenter une approche rationnelle et cohérente à l'égard du développement des organisations des Premières nations. L'objectif plus immédiat consiste à mettre au point un argument pouvant servir à orienter les recherches futures.

4.0 FAITS THÉORIQUES RÉCENTS DANS LE DOMAINE DE L'ÉTUDE DES ORGANISATIONS

4.1 Introduction

La colonisation et le sous-développement constituent depuis longtemps le cadre théorique dominant dans lequel se déroule l'analyse des questions relatives aux Premières nations. Bien que cette vision ait donné une perspective grandement nécessaire sur les structures et les processus historiques, politiques et économiques plus vastes dans lesquels sont situées les Premières nations, elle a aussi servi de tremplin à des prétentions plus rhétoriques et dogmatiques au sujet de l'état actuel et des perspectives des Premières nations en général et de leurs institutions en particulier.

Jusqu'à tout récemment, et surtout dans le contexte de l'autonomie gouvernementale des Indiens, ce sont des preuves anecdotiques, des perceptions et des hypothèses non vérifiées au sujet des institutions des Premières nations, ainsi qu'une mentalité de conception « axée sur les Indiens seulement », qui dominaient le débat théorique, à l'exclusion quasi complète de la formulation et de l'analyse soignées de questions empiriques (Cairns, 1990, p. 132-139; LaPrairie, 1994, p. 6-7; Thornton, 1991, p. 64-65). En conséquence, seules des recherches théoriques limitées sur les institutions publiques des Premières nations ont analysé de manière systématique les collectivités, le milieu ambiant et d'autres conditions, la façon dont elles ont évolué, leur rapport avec la conception et l'établissement d'institutions, ainsi que les options organisationnelles auxquelles elles peuvent donner lieu. Par exemple, bien que la typologie que Gerber (1979) a établie à propos des collectivités des réserves des Premières Nations donne quelques instructions utiles pour ce qui est d'organiser de manière conceptuelle des données nationales sur les conditions des collectivités des Premières nations et la façon dont celles-ci ont changé dans le temps et dans l'espace, il n'est possible de trouver qu'une seule étude qui y a recours pour analyser les questions et les options organisationnelles qui recoupent plusieurs collectivités (LaPrairie, 1988; voir aussi Ponting, 1986).

4.2 L'élaboration des questions à considérer

Dans le présent rapport, un certain nombre de thèmes analytiques tirés de la littérature fournissent quelques conseils pour ce qui est d'évaluer les formules organisationnelles actuelles qui s'appliquent aux Premières nations. Ces thèmes sont pertinents aux nouvelles approches théoriques à l'égard de la conception et de l'établissement d'institutions, et peuvent servir à situer leurs hypothèses et leurs expectatives dans un contexte comparatif et pratique. C'est donc dire que les thèmes fournissent des points de référence qui permettent d'évaluer les théories, de comparer leurs prétentions avec ce qui se fait à l'heure actuelle, et d'établir des répercussions en vue de la réalisation de recherches futures.

L'analyse commence par une brève description du modèle classique de l'organisation bureaucratique ainsi que par l'évaluation de quelques modèles théoriques d'organisations des Premières nations qui en découlent. Les caractéristiques générales du modèle classique sont ensuite examinées à la lumière de modèles de rechange. Cet exercice attire l'attention sur l'importance de la variété dans des formations manifestes d'organisations de services publiques - c'est-à-dire la structure et le processus organisationnel en tant qu'entité institutionnelle officielle - et la pertinence de formations latentes complémentaires au niveau de distinctions communautaires transculturelles - c'est-à-dire des aspects plus vastes liés aux structures, aux processus et aux schèmes connexes socio-culturels. Les liens entre les formations manifestes et les formations latentes sont ensuite explorés dans le contexte d'institutions autonomes et auto-organisées. Cela consiste à prendre en considération des principes de la conception institutionnelle qui ont été établis au départ pour la gestion de ressources communes, mais qui s'appliquent de manière plus vaste à d'autres problèmes d'action collective et d'établissement d'institutions dans des contextes communautaires transculturels. Ces principes sont conceptualisés de nouveau en fonction des thèmes établis à la section 3 et liés à des modèles théoriques de réforme organisationnelle. La diversité des collectivités des Premières nations est ensuite décrite en termes de distinctions typologiques qui sont appliquées à l'examen d'autres questions d'ordre organisationnel et politique, dont des options de centralisation et de décentralisation institutionnelles.

Hypothèses de travail ordinaires

Certaines des hypothèses qui sous-tendent la gestion d'un grand nombre d'organisations des Premières nations, dont les conseils tribaux, sont directement liées à l'histoire politique singulière des réserves indiennes au Canada. En général, l'édification et le fonctionnement des institutions publiques des Premières nations ont été dirigés et façonnés en grande partie par des intérêts, des valeurs et des paramètres non autochtones. Aujourd'hui, les critères et les processus qui s'appliquent à l'établissement d'institutions de gestion et d'administration des Premières nations tirent leur origine et leur contexte d'idées non autochtones classiques, plus conventionnelles, au sujet des formules organisationnelles (Elias, 1991; Gregory et al, 1992; Makokis, 1993), ou, ce qui revient au même, découlent de « préférences » des Premières nations qui sont souvent le fruit d'une familiarité pratique avec ces démarches conventionnelles (par exemple MAINC, 1991a, 1993a; Stenning, 1992; Taylor-Henley et Hudson, 1992).

Le modèle conventionnel, classique ou bureaucratique de l'administration publique peut être qualifié, tout d'abord, par un certain nombre de distinctions structurelles générales qui décrivent un degré élevé de complexité, d'officialisation et de centralisation organisationnelles. Ces distinctions comprennent ce qui suit :

1) des unités ou des responsables spécialisés ou horizontalement différenciés, qui reflètent les intérêts et les responsabilités distincts et compartimentalisés de la direction, comme les politiques, l'administration, les finances, la recherche, etc.;

2) des niveaux hiérarchiques ou verticalement différenciés de pouvoir, de contrôle et de coordination de la direction;

3) des tâches normalisées et des technologies connexes qui dépendent de règles, de règlements et de fonctions ordinaires;

4) une objectivité « institutionnalisée », revêtant la forme d'un personnel apolitique et permanent;

5) une mesure de stabilité organisationnelle, en termes d'unités de gestion et d'administration permanentes;

6) un pouvoir et un processus décisionnel centralisés, surtout sur le plan de la formulation et de la mise en oeuvre de politiques.

Ces caractéristiques structurelles du modèle bureaucratique sont souvent associées à des processus organisationnels caractéristiques ou, dans certaines conditions, en comportent; en voici quelques exemples :

1) la coordination hiérarchique des activités d'unités spécialisées;

2) des méthodes uniformisées, officialisées et routinières de contrôle sur les activités et les tâches d'unités ou de particuliers;

3) des voies de communication officielles et indirectes;

4) le règlement des conflits internes et la gestion de la résistance possible des membres aux buts, aux objectifs et aux fonctions de l'organisation au moyen de règles et de règlements précis, de mesures d'encouragement et de récompenses (tant positifs que négatifs).

Dans une large mesure, un grand nombre de conseils tribaux et d'organisations similaires des Premières nations ont organisé de cette façon la gestion et l'administration des « services de deuxième et de troisième niveau ». Le modèle classique sert aussi de point de départ à des hypothèses théoriques au sujet d'options organisationnelles connexes pour les Premières nations. Faits intéressant, ces innovations théoriques sont axées sur trois grandes questions : i) la nature de la représentation politique des Indiens; ii) la compétence et le pouvoir des Indiens; 3) les conséquences financières d'autres modèles de gestion.

Un modèle plutôt inusité de « sociétés autochtones », mis au point par Reeves (1986), est destiné à assurer la représentation adéquate des droits politiques, juridiques et constitutionnels des Autochtones, et surtout chez ceux qui vivent en milieu urbain. D'un point de vue structurel, le modèle repose sur des formules similaires à celles que l'on retrouve dans les professions juridique et médicale au Canada. Pour ce qui est de la gestion et de l'administration, le modèle suppose une structure et un effectif professionnalisés et permanents, organisés hiérarchiquement et dotés de pouvoirs restreints et délégués afin d'interagir avec divers échelons de gouvernement ou organismes privés au nom des clients.

Peters (1992, p. 57) a critiqué ce modèle, qu'il juge d'une envergure trop restreinte compte tenu des objectifs peut-être plus larges qu'ont les Autochtones vivant en milieu urbain. Elle reconnaît toutefois qu'un tel modèle pourrait, à terme, assumer des pouvoirs accrus et, peut-être, des pouvoirs de gestion et d'administration plus exhaustifs. Dans ce contexte, le modèle aurait une capacité parallèle à celle d'un conseil tribal, voire d'un autre organisme sectoriel. Toutefois, on ne sait pas très clairement comment cela pourrait se faire ni quel serait le rapport entre ce modèle et les cadres de gestion et d'administration fédéraux et provinciaux existants. Vraisemblablement, si on attribue à ce modèle la compétence, le contrôle et le pouvoir de sociétés professionnelles conventionnelles, ses pouvoirs se limitent aux membres qu'il représente au sein d'une gamme relativement restreinte de champs de compétence. Le modèle donne aussi à penser que la participation de « sociétés autochtones » à d'autres institutions publiques ou privées serait de nature consultative, et ce fait soulève des questions quant à l'efficacité avec laquelle il traiterait de l'élaboration de politiques qui se soucient peut-être davantage des intérêts des non-Autochtones que de ceux des Indiens.

Le principal inconvénient du modèle, lorsqu'on l'examine dans le contexte plus vaste des collectivités des Premières nations, et peut-être le fait qu'il s'adresse à des individus plutôt qu'à des groupes. Bien qu'il puisse être concevable d'y apporter des rajustements en vue de servir des groupes, s'ajoute aux difficultés que pose le modèle le fait que ce dernier vise principalement des questions d'ordre juridique et constitutionnel. L'hypothèse voulant que les Indiens urbains (ainsi que d'autres Autochtones urbains) aient besoin, comme première étape de développement institutionnel, d'organisations chargées de mettre de l'ordre dans les questions de compétence,

va certainement à l'encontre de récents travaux de recherche sur les Autochtones vivant en milieu urbain, dont les conclusions indiquent que, dans les villes, des individus et des groupes différents ont des besoins différents auxquels il n'est pas nécessairement possible de répondre par des voies constitutionnelles ou juridiques (LaPrairie, 1994). Le modèle offre peu de possibilités, sinon aucune, aux personnes qu'il représente de prendre part au processus institutionnel. Compte tenu de la mesure variable dans laquelle les Indiens participent ou peuvent vouloir participer aux institutions qui les concernent, on ne sait avec certitude si le fait qu'une tierce partie représente leurs intérêts soit suffisant pour préserver l'engagement à son endroit. Il s'agit là d'un point important qui rappelle les observations que McDonnell (1993) a faites au sujet des questions de représentation politique chez les Cris, ainsi que la description que La Prairie(1994) a faite de la situation des Indiens par rapport aux organisations de « service de deuxième et de troisième niveau » aujourd'hui établis en milieu urbain : il y a peu de garanties que les intérêts des « professionnels » dont sont dotées les « sociétés autochtones » coïncideraient avec les intérêts des divers individus et groupes qu'ils sont censés représenter.

L'analyse que font Courchene et Powell (1992) d'une province des Premières nations (PPN) s'appuie sur l'accent mis sur les questions de nature financière et un transfert général de compétences, de pouvoirs et de contrôles aux Premières nations. Selon les auteurs, une PPN est une « province » d'envergure nationale, composée de terres des Premières nations dispersées et essentiellement non contiguës. Ces dernières, qui englobent des réserves existantes ainsi que des terres visées par des accords sur des revendications territoriales, fourniraient les restrictions territoriales relatives aux individus et aux champs de compétence qui, en termes de portée, seraient similaires à celles des gouvernements provinciaux actuels. La formation de cette collectivité assimilable à une province serait fondée sur le principe selon lequel des bandes délégueraient leurs pouvoirs d'autonomie gouvernementale à la PPN.

Malheureusement, rien n'est dit sur les principes organisationnels qui étayeraient les formules de gestion et d'administration qui s'appliqueraient dans n'importe quel secteur, car c'est aux bandes qu'on laisse le soin d'en décider[19]. En théorie, et à première vue, une PPN ne paraîtrait pas plus limitée que les administrations provinciales existantes pour ce qui est de mettre à l'essai d'autres modèles de gestion et d'administration (voir ci-après). Mais il y a toutefois un élément crucial : une

PPN repose sur la centralisation des pouvoirs qui serait exercée par l'entremise d'une bureaucratie conventionnelle ou classique, similaire à celle que l'on retrouve au sein du ministère des Affaires indiennes ou de l'Assemblée des Premières nations.

D'un point de vue ministériel, une PPN offre la promesse d'un modèle moins complexe de gestion et d'administration, qui consolide des relations administratives par ailleurs multiples avec les bandes et les conseils tribaux existants. Ce fait comporte d'éventuelles répercussions pour la rentabilité et l'efficacité du Ministère. En outre, une PPN ne concerne que les Indiens inscrits qui résident dans des réserves reconnues par le gouvernement fédéral et sur d'autres terres visées par le règlement d'une revendication.

Mais le modèle est suspect pour un certain nombre de raisons. Tout d'abord, il ne traite pas de l'importante diversité politique des collectivités et de la tension inhérente qu'une PPN susciterait vraisemblablement en tentant de mettre en équilibre des formes centralisées et décentralisées de gestion et d'administration des Premières nations, surtout sans préciser les contraintes imposées à l'exercice du pouvoir, ou sans réfléchir aux principes qui garantiraient la souplesse institutionnelle voulue face à la diversité des collectivités. L'inquiétude de Ponting (1993, p. 352) face à la question de savoir pourquoi le gouvernement d'une PPN serait plus disposé à renoncer à des pouvoirs que des politiciens et des bureaucrates non autochtones (lorsqu'une Première nation lui demanderait de le faire) est également justifiée compte tenu de l'apparition d'élites et de systèmes de stratification entre les individus, les groupes et les collectivités vivant en milieu urbain et non urbain, ainsi que des pratiques de ceux qui sont actuellement au pouvoir (Boldt, 1993, p. 86; Hanson, 1985; LaPrairie, 1991, 1994; Lithman, 1984; McDonnell, 1993; Nagata, 1987)[20]. En outre, dans la littérature relative à la théorie organisationnelle, les auteurs ne s'entendent pas sur la question de savoir si la centralisation est une mesure plus rentable ou non, compte tenu surtout de l'importance décroissante des économies d'échelle qui est attribuable aux changements technologiques (Anne-Marie Robinson, communication personnelle).

De façon plus générale, le fait de réfléchir à la situation en fonction de précédents organisationnels fixés par les circonstances historiques de la *Loi sur les Indiens* et des politiques connexes, d'autres initiatives législatives et ententes constitutionnelles, ou des cadres administratifs fédéraux et

provinciaux plus vastes, révèle non seulement une compréhension superficielle de la diversité des Premières nations, mais impose des limites conceptuelles et pratiques à la capacité qu'ont les Premières nations d'établir elles-mêmes leurs institutions de services publics et de les développer d'une manière conforme aux exigences de circonstances contemporaines.

En fait, une série de pressions environnementales nouvelles et émergentes mettent en doute les hypothèses et les caractéristiques organisationnelles du modèle classique, et ce, dans un contexte tant autochtone que non autochtone. Peters (1993) et Savoie (1993), par exemple, ont décrit des contextes et des tendances économiques et sociaux généraux, ainsi que la nature changeante de questions de principe qui influencent maintenant la façon dont nous réfléchissons à l'administration publique et la façon dont nous l'exerçons. D'autres chercheurs, comme Mintzberg (1991) et Robbins (1990), ont étudié une vaste gamme de facteurs structurels et processuels qui donnent lieu à une variabilité, plutôt qu'à une uniformité (bureaucratique) dans les configurations de conception organisationnelle. Néanmoins, l'influence du secteur privé et, plus particulièrement, le principe du marché à orientation mondiale dominent depuis peu les mesures de réforme entreprises dans le secteur public (voir, par exemple, Peters, 1993 et Savoie, 1993). Parallèlement, des institutions bureaucratiquement « fermées » sont de plus en plus contestées et ouvertes par un public plus inquisiteur et proactif et de plus en plus interventionniste, qui exige, notamment, d'avoir davantage voix au chapitre pour ce qui est de la formulation et de la mise en oeuvre de politiques, ainsi qu'un degré plus important de responsabilité publique de la part des hauts fonctionnaires qui sont chargés de la gestion de ces institutions. La mesure dans laquelle les questions d'ordre public sont devenues interdépendantes et se chevauchent, ou changent à une vitesse surprenante et sans précédent, complique davantage ces innovations et ces tendances.

Dans le contexte des Premières nations, ces questions servent à développer les thèmes relevés dans l'évaluation, faite plus tôt, des dispositions organisationnelles actuelles des Premières nations. Pour établir ces liens, il sera nécessaire de situer l'analyse en fonction des directions que suivent actuellement les idées concernant la réforme organisationnelle.

Les formations manifestes : d'autres modèles d'organisations publiques

De nouvelles formules de gestion et d'administration des organisations de services publics s'inspirent dans une large mesure d'idées et de méthodes organisationnelles dans le double contexte des variations mondiales de la conjoncture économique et des demandes régionales ou locales en vue d'une participation et d'un contrôle accrus sur le plan des affaires et des politiques publiques (Bish, 1987; Peters, 1993; Savoie, 1993). Dans ce contexte plus vaste, les idées au sujet de solutions de rechange aux modèles dits conventionnels sont guidées par l'action réciproque d'un certain nombre de principes d'organisation.

Les hypothèses générales concernant les modèles de gestion et d'administration de rechange peuvent être caractérisées en fonction d'un compromis entre les oppositions suivantes :

1) la centralisation et la décentralisation des décisions, du pouvoir et du contrôle;

2) les rôles et les responsabilités spécialisés ou généralisés (plurifonctionnels);

3) les rapports hiérarchiques et coopératifs;

4) les fonctions et les tâches uniformisées ou souples (variables);

5) les voies de communication officielles (indirectes) ou non officielles (directes);

6) les structures et les effectifs permanents ou non permanents;

7) les structures apolitiques ou politiques.

L'action réciproque entre ces oppositions, ainsi que les combinaisons variables de leur durée, donnent lieu à un certain nombre de configurations de rechange sur le plan de la conception organisationnelle.

Depuis les dix dernières années, au moins quatre modèles d'organisations publiques de rechange sont apparus dans les comptes rendus de recherche ainsi que dans la pratique administrative.

Comme l'indique Peters (193, p. 3), à l'exception possible d'une approche axée sur le marché, ces modèles constituent davantage un ensemble vaguement réfléchi de principes d'organisation qu'un plan détaillé intégré et systématique de nouvelles formes de gestion et d'administration destinées à des fins autochtones ou non autochtones[21]. Ces modèles constituent néanmoins l'objet de discussions théoriques et de pratiques gouvernementales récentes qui visent à réformer des manières plus classiques ou habituelles d'aborder les organismes publics.

L'option la plus exhaustive et cohérente est celle du **modèle de marché**. Ce dernier repose sur deux hypothèses générales. Premièrement, il suppose qu'il y a peu de différences, sinon aucune, entre les questions du secteur public et du secteur privé qui se rapportent au biens et aux services. Deuxièmement, il suppose que l'efficacité et l'efficience d'une organisation sont limitées par des structures et des processus de pouvoir hiérarchiques fondés sur des règles, qui sont caractéristiques des bureaucraties ordinaires, et qu'il est possible de maximiser ces objectifs organisationnels grâce à des structures et à des techniques de gestion qui reproduisent celles qui existent sur le marché. En effet, des mécanismes et des instruments semblables à ceux du marché sont plus sensibles à d'importants changements ambiants ou signaux du marché, et les réponses et les mesures d'adaptation nécessaires requièrent les compétences auxquelles l'entrepreneur a recours lorsqu'il a des décisions à prendre. Le changement comporte donc une décentralisation et une déstratification des décisions, des pouvoirs et du contrôle; la création d'unités organisationnelles plus petites, multifonctionnelles, quasi autonomes et «concurrentielles», qui se fondent sur des voies de communication non officielles et directes, des tâches souples et adaptables, ainsi qu'un contrôle centralisé personnel ou un contrôle de sortie pour fournir des biens et des services publics; l'intégration de valeurs liées au marché à la gestion du personnel (par exemple, des récompenses différentes pour un rendement différent); la dissociation des fonctions stratégiques des rôles gestionnels de l'administrateur; ainsi que l'ouverture générale de l'organisation au jeu des forces du marché.

Si l'on peut considérer que le modèle de marché définit le public comme des consommateurs passifs ou réactifs de biens et de services publics, il peut être dit que **le modèle participatif** améliore ou facilite un rôle actif ou proactif pour les simples particuliers au sein du processus organisationnel et décisionnel. Cela se fait au moyen de deux étapes interdépendantes :

transformer les bureaucraties hiérarchiques en organisations plus «horizontales»; et donner lieu à des communications et des interactions non officielles et directes plus explicites entre les responsables et le public pour ce qui est de régler les problèmes d'action collective. Le plan de changement du modèle participatif fait appel à une décentralisation accrue au sein d'une bureaucratie modifiée, ainsi qu'au transfert d'un degré important de pouvoirs et de contrôle aux travailleurs qui se trouvent aux échelons inférieurs de l'organisation, et au public servi. Ces changements sont, dit-on, justifiés par le fait que les employés qui se trouvent au niveau de travail et le public saisissent mieux les questions de fond que les dirigeants de l'organisation, et sont donc mieux placés pour répondre et s'adapter à l'évolution des conditions ambiantes. L'objet premier de ces réformes est donc de faciliter la collaboration et la négociation de politiques publiques appropriées entre l'organisation et le public, ainsi que d'orienter les politiques dans le sens des réalités courantes, le tout sans les limites habituelles que comportent les mécanismes de contrôle bureaucratiques.

Un **modèle contingent** de gestion et d'administration semble être celui qui est le plus sensible et le mieux adapté aux variations et aux changements qui surviennent dans les milieux qui fournissent des services publics. L'hypothèse qui sous-tend ce modèle est que les bureaucraties ordinaires qui sont dotées de structures et d'effectifs permanents ont tendance à avoir une vie qui leur est propre, et ce, d'une manière qui souligne leur intérêt personnel aux dépens des intérêts sociaux plus vastes et des engagements pris à leur égard. En outre, on suppose que les organisations ordinaires sont exagérément attachées à des espaces discrets, ou les défendent, malgré la nature changeante et plus diffuse des questions d'ordre public qui mettent en cause les réactions de plusieurs organismes ou de faibles degrés de différenciation horizontale. Dans le même ordre d'idées, il est dit que les organisations ordinaires sont handicapées sur le plan de la gestion de leur effectif permanent (ou «indéterminant»), surtout lorsque la mutation rapide des conditions sociales et économiques oblige à rajuster considérablement les effectifs. Selon ce type de modèle, la formule générale de changement consiste à varier la durée des organismes et des effectifs existants, ou d'en créer de nouveaux en fonction de la nature des questions de politique qui sont examinées ou d'autres forces du marché et conditions ambiantes qui prévalent. Cela suppose une configuration organisationnelle fort souple, généralisée, décentralisée; cela fait appel aussi à des

rapports coopératifs et à une communication horizontale directe, et met l'accent sur le contrôle des résultats[22].

Le quatrième modèle qu'il est possible de tirer des comptes rendus de recherche et des pratiques gouvernementales est celui de la **déréglementation** ou de la **privatisation**. Selon ce modèle, les structures bureaucratiques bénéficient d'un rôle plus important sur le plan de l'élaboration des politiques, mais l'organisation est déréglementée en assouplissant ou en éliminant certaines des contraintes désuètes, redondantes ou importunes qui ont une incidence sur ses actions. Cela, dit-on, améliore l'efficacité et l'efficience de l'organisation. Par conséquent, le plan de réforme de ce modèle consiste à réduire le contrôle centralisé qui est exercé sur l'organisation, à assouplir les règles et les règlements en vue d'obtenir des dispositions plus souples, à maximiser les communications non officielles directes, et à intensifier le contrôle exercé sur les résultats, de sorte que l'organisation puisse poursuivre plus librement ses définitions des valeurs publiques, des normes et des façons d'agir. De cette manière, soutient-on, l'organisation peut viser à maximiser sa contribution fondamentale aux problèmes d'action collective.

Comme l'explique Peters (1993), bien qu'il existe des différences notables entre ces modèles, ces derniers ne s'excluent pas nécessairement les uns les autres car il existe un chevauchement considérable dans la logique de leur formulation et dans ce qu'ils impliquent sur le plan de la structure organisationnelle, de la gestion, de l'élaboration de politiques et des définitions de l'intérêt public qu'ils sont censés servir. Il indique qu'il serait peut-être préférable de les considérer comme un cadre de principes d'organisation, qui offre différentes options de réforme institutionnelle dans des circonstances différentes. Il s'agit là d'une observation capitale, car elle fait ressortir l'importance de la souplesse et de l'adaptation réciproque entre les structures et les processus organisationnels. Autrement dit, certains modèles organisationnels, ou des aspects particuliers de ces derniers, peuvent convenir dans certaines situations d'ordre public, mais non dans d'autres (voir Bish, 1990; Peters, 1993, p. 30; Savoie, 1993, p. 24-25).

Ces questions attirent l'attention sur l'aspect le plus important du débat théorique qui entoure actuellement les modèles de gestion et d'administration. Si le modèle classique présente des difficultés, il ne faudrait pas songer au problème en termes de modèles distincts ou de substitution

qui peuvent être appliqués de manière uniforme à des espaces organisationnels et stratégiques variables. Il convient plutôt de réfléchir nettement plus aux options et aux choix qui découlent, initialement, d'un réexamen de la nature de la relation qui existe entre la structure et le processus organisationnels dans des milieux variables et changeants. Bish (1987, 1990), Child (1984), Mintzberg (1991), Peters (1993, p. 30), Robbins (1990) et Savoie (1993, p. 24-25), notamment, ont tous souligné l'importance de la correspondance qui doit exister entre les préalables structurels d'une organisation et les exigences de son processus. Ces éléments ne sont pas arbitraires, car ils supposent qu'il existe des associations calquées, et ils se situent dans une relation de changements réciproques et d'adaptation par rapport à des forces, des besoins et des exigences spécifiques d'un point de vue organisationnel.

Ces questions d'ordre théorique jettent un éclairage nouveau sur la relation réciproque qui existe entre les thèmes, mentionnés plus tôt, qui caractérisent les organisations actuelles des Premières nations. Par exemple, la diversité géographique, démographique (comme la taille) et développementale (y compris l'orientation stratégique; voir Gerber, 1979, p. 421) des collectivités des Premières nations peut exiger que l'on mette plus ou moins l'accent sur certaines formes de modèles de gestion et d'administration en vue de régler certains types de questions stratégiques, de circonstances ambiantes, de structures de pouvoirs, d'exigences de processus et d'autres facteurs. Dans les circonstances de certaines collectivités - par exemple, dans le cas des bandes dites « inertes » qui ont des traditions qui leur sont propres - un modèle participatif dans le domaine des services familiaux et à l'enfance peut convenir et nécessite, pour les fonctions consultatives, une structure fort souple, décentralisée, non officielle et ouverte. Dans d'autres circonstances - comme dans le cas de certaines bandes dites « intégrantes » ou « municipales », ou de collectivités indiennes de type tribal, la structure consultative requise peut être d'une nature plus classique et dotée d'une bureaucratie professionnalisée qui s'appuie sur des procédures plus officielles et est en mesure de s'en remettre à des instances administratives supérieures (ou des « bureaux ») s'il y a lieu.

En revanche, il est possible que les principes relatifs à un modèle de marché conviennent à certaines collectivités indiennes dont les traditions sont associées à celles d'une bande, pour ce qui est de l'établissement et de la promotion de certains types de ressources liées au tourisme (par

exemple, Elias, 1991) lorsqu'il est nécessaire de contrôle de manière constante le marché, de prendre des décisions rapides et de changer rapidement d'orientation stratégique. Cependant, un tel marché peut ne pas convenir dans d'autres situations relatives aux ressources, comme la récolte d'animaux à fourrure, où c'est plutôt un modèle ou un principe participatif qui peut s'avérer nécessaire (par exemple, McDonnell et LaRusic, 1987).

Dans ces collectivités de petite envergure où les interactions face à face sont constantes, il est fréquent que les questions de politique se chevauchent. Dans ces circonstances, les espaces d'orientation conçus de manière classique et compartimentés deviennent plus diffus et tendent à refléter la nature de la vie de la collectivité elle-même (LaPrairie, 1992a, p. 8; Young et Smith, 1992). Ces faits, conjugués aux variations et aux changements de nature des questions d'ordre public au sein des collectivités des Premières nations, exigent que l'on définisse de manière plus fluide les mandats organisationnels et nécessitent nettement plus de souplesse au sein des structures, des fonctions et des processus de gestion. Ces exigences impliquent à leur tour divers aspects des modèles participatifs et contingents de gestion et d'administration.

Des différences dans l'objet organisationnel ou l'orientation stratégique peuvent comporter des différences correspondantes sur le plan de la technologie et de la structure générales. Par exemple, un organisme d'éducation indien chargé d'exécuter des activités administratives ordinaires, comme le fait d'acheter des fournitures scolaires, de remplir des formulaires, de payer des factures et des salaires et de vérifier si le programme est appliqué de la manière prévue, convient mieux à des structures plus bureaucratiques, comprenant une officialisation élevée des procédures, des mécanismes de rapport, etc. En revanche, un organisme d'éducation indien qui s'occupe de l'élaboration de politiques et de programmes peut être moins complexe et moins officialisé, surtout si ses fonctions sont relativement peu ordinaires et nécessitent une souplesse considérable, un processus décisionnel décentralisé ainsi que de bonnes communications horizontales[23].

Ces illustrations succinctes font ressortir deux conclusions importantes. Premièrement, il y a peu de chances qu'un seul type de modèle de gestion et d'administration puisse bien correspondre à la gamme d'objectifs organisationnels, de questions de principe et d'activités connexes que l'on

retrouve au sein d'une collectivité unique appartenant à une bande, et certainement au sein d'une collectivité relevant d'un conseil tribal. Deuxièmement, des objectifs organisationnels, des questions de principe et des activités connexes similaires que l'on retrouve dans des collectivités diversifiées des Premières nations peuvent nécessiter des structures et des processus différents pour compléter des caractéristiques et des relations différentes des collectivités, ainsi que d'autres facteurs ambiants, si l'on veut que les organisations soient efficaces et fructueuses.

En général, donc, le cadre des principes d'organisation qu'il est possible d'établir à partir des discussions théoriques actuelles au sujet des formules « non autochtones » de gestion et d'administration annonce une série de concepts qui peuvent régler de manière utile un grand nombre de questions qui se rapportent à une structure manifeste. À ce niveau de conception institutionnelle et de mise en oeuvre, il n'importe tout simplement pas de savoir si l'origine d'un modèle ou d'un principe est autochtone ou non autochtone. Le cadre conceptuel peut être appliqué dans des conditions variables et changeantes, y compris celles qui touchent les collectivités des Premières nations. Cependant, la structure manifeste des organisations de services publics ne représente que la moitié de l'équation institutionnelle et du contexte organisationnel. La nature des collectivités des Premières nations et les cadres historiques et culturels plus vastes dans lesquels ces dernières ont pris naissance ont également une pertinence théorique et pratique.

En fait, il est souvent présumé de manière tacite qu'il est possible d'appliquer machinalement d'autres configurations organisationnelles, au niveau des formations manifestes, à des circonstances diversifiées qui se rapportent aux collectivités, et ce, sans autres nuances, plutôt que de les conceptualiser comme une innovation, un résultat évolutif ou un élément particulier des structures et des processus qui se rapportent aux collectivités des Premières nations. En bref, le rôle créatif que joue la collectivité sur le plan du développement institutionnel (hormis la participation des membres à la structure manifeste et aux processus) reçoit peu d'attention et est quelque peu obscurci par le débat actuel. Les théories relatives aux formations manifestes fournissent des informations importantes sur certaines des conditions nécessaires à une conception organisationnelle fructueuse. Ce qui manque, toutefois, c'est une analyse des aspects des institutions des Premières nations qui peuvent être influencés par la structure et les processus des collectivités, ou en être le reflet ou un produit. Ce sont ces distinctions subtiles et importantes

que le discours théorique sur les structures manifestes ne parvient parfois pas à exposer clairement.

Les formations latentes : la culture et la collectivité

Un aspect que l'on a relativement peu analysé de façon systématique est la manière dont les formes traditionnelles, historiques ou culturelles d'action collective influencent la situation des institutions dans les collectivités contemporaines des Premières nations. Cet aspect découle du fait que les échanges politiques qui ont lieu entre les Premières nations et les gouvernements non autochtones contournent souvent le rôle crucial que peuvent jouer les concepts, les modèles et les pratiques des Indiens dans la structuration et la légitimisation des activités organisationnelles ou dans le fait de le soumettre à un examen public sérieux et efficace. Cette tendance que l'on relève dans les relations intergouvernementales a été renforcée ces dernières années par les pressions mondiales visant à uniformiser les modèles et les techniques de gestion, surtout en termes de principes de marché et de privatisation (Savoie, 1993, p. 16). Le fait d'axer l'analyse sur les « règles tacites » des mesures, des normes et des valeurs traditionnelles peut aider à définir ce qui peut constituer une difficulté incontestablement indienne par rapport aux dispositions organisationnelles actuelles. Cela peut aussi aider à orienter les organismes indiens dans des directions appropriées d'un point de vue culturel.

Il n'entre pas dans le cadre du présent rapport de traiter en profondeur de ce sujet. Cependant, il est possible d'en présenter certains des éléments les plus importants en se reportant à l'examen qu'ont fait Cornell et Kalt (1990, 1993) à propos des structures et des processus latents de pouvoir, de contrôle et de décision qui exercent une influence sur le fonctionnement d'institutions économiques fructueuses dans des réserves indiennes aux États-Unis.

Dans leur étude sur le développement économique des Amérindiens, Cornell et Kalt (1990, 1993) élaborent la théorie selon laquelle les perspectives de production fructueuse de biens économiques sont tributaires de la nature du régime prépondérant de gestion et d'administration. Ils sont d'avis qu'il est indispensable au succès des institutions qu'il y ait une congruité entre les systèmes non

officiels de réciprocité et de contrats à l'échelon des collectivités et les structures et les processus officiels de gestion et d'administration. Ils concluent que les structures et les processus de gestion et d'administration sont les plus efficaces et durables quand ils sont soutenus par des valeurs et des normes culturelles locales qui peuvent être ancrées dans des concepts indiens de pouvoir, de légitimité et de responsabilité institutionnels. Ils ajoutent que certains organismes indiens fonctionnent aussi le mieux lorsqu'ils sont situés dans un contexte de contrôle et de processus décisionnel locaux.

Un élément central de leur analyse est l'importance qu'ils accordent aux aspects latents des notions, fondées sur la culture et l'histoire, du pouvoir institutionnel dans des réserves indiennes particulières - et la façon dont ils dissèquent ces aspects. Pour les besoins de notre étude, il est possible de généraliser les distinctions analytiques qu'ils font et de les appliquer à la situation des Premières nations du Canada.

Dans les collectivités des Premières nations, la structure latente de pouvoir peut, traditionnellement, varier entre des formes centralisées et décentralisées. Le pouvoir centralisé est un pas vers l'intégration de particuliers et de groupes à des échelons supérieurs, sous l'autorité de chefs, principalement des conseils ou un quelque autre poste « administratif ». Dans un tel cas, le pouvoir est structuré en fonction de degrés d'intérêts et de l'influence de priorités parentalistes classées à l'égard de la gestion et du contrôle de biens et de services publics. En conséquence, la structure de pouvoir assume sa cohérence et est légitimée grâce à la présence d'un « bureau » et, souvent, d'une hiérarchie administrative quelconque.

Les structures décentralisées de pouvoir sont un pas dans l'autre direction. Dans le cas plus extrême des traditions associées à une bande, les niveaux supérieurs d'organismes autoritaires acquièrent peu de cohérence et sont mal définis. Par conséquent, les liens qui unissent les individus et les groupes au sein de la structure générale de pouvoir ont tendance à être lâches, surtout lorsqu'on les compare aux liens plus étroits qui unissent les individus membres de groupes institutionnels de plus grande taille, comme les lignages et les clans. Autrement dit, dans un contexte décentralisé de manière traditionnelle, le pouvoir est moins une « structure » et plus une série d'activités ou de mesures qui représentent des aspects de l'identité individuelle, de la

collectivité dans son ensemble et de processus sociaux. Dans un tel cas, le pouvoir, la légitimité ou la responsabilité est une relation familiale, une transaction coutumière entre les membres d'une collectivité ou l'acquittement des responsabilités et des obligations que comportent des relations de rôle complémentaires.

Indépendamment de la structure et de l'emplacement du pouvoir, les formes centralisées et décentralisées de gestion et d'administration comportent, traditionnellement, un investissement marqué dans les relations sociales de réciprocité et d'interdépendance. Par conséquent, la conduite d'une organisation, qu'elle soit de nature économique, sociale ou juridique, est habituellement exprimée et interprétée comme des formes différentes de conduite morale dont l'idiome ordinaire est familiste.

Dans certaines collectivités des Premières nations, il peut être approprié et légitime pour une organisation de gestion et d'administration, comme une organisation de services sociaux, d'exercer une vaste gamme de pouvoirs et de responsabilités à l'égard des questions relatives aux enfants et aux familles. Dans d'autres contextes communautaires, toutefois, le bien-être à l'enfance relève peut-être légitimement d'une famille, d'un clan ou d'une « maison ». Il est possible aussi que ces institutions aient préséance sur une organisation plus formelle dont les responsabilités et les pouvoirs sont plus restreints et étroits. C'est donc dire que dans le contexte des Premières nations, la répartition des fonctions organisationnelles entre les structures locales peut être influencée et façonnée par des définitions normatives de l'étendue des pouvoirs qu'une institution peut légitimement assumer. En outre, ces définitions peuvent varier selon les cultures, voire les collectivités situées au sein d'un champ culturel.

Dans certaines situations, la source de pouvoir peut être attribuée ou acquise. Par exemple, dans les cas de prééminence, les « suivants » sont soumis à l'autorité d'un « bureau » en tant que membres du groupe. La succession au « bureau » peut reposer sur des critères parentalistes, des distinctions de sexe ou d'âge, ou d'autres critères culturels connexes, comme la situation sur le plan religieux ou rituel. Il est également possible d'acquérir ces derniers critères dans certaines cultures et, jusqu'à un certain point, ils suivent en parallèle les sources introduites de pouvoir acquis comme le degré d'instruction ou d'expérience professionnelle.

Cornell et Kalt font valoir, essentiellement, que dans les cas où les structures manifestes d'organisations publiques sont incompatibles avec les structures latentes de pouvoir, il est possible que la position, la stabilité et la durabilité de l'organisme ou la capacité qu'a ce dernier de fournir de manière efficace et efficiente des biens et des services publics soient minées ou menacées. De manière significative, ils fondent leur argument sur un certain nombre d'exemples empiriques tirés de la littérature portant sur les systèmes politiques et économiques amérindiens (Cornell et Kalt, 1990, 1993). Leur argument semble également soutenu par des travaux de recherche menés dans le contexte canadien. Prenant comme exemple la source de pouvoir, McDonnell (1993) décrit de quelle façon l'instruction et la formation ont remplacé les critères de parentalité comme base de « leadership » au sein de divers organisations dirigées par les Cris de la Baie James.Cependant, l'ambiguïté qu'introduisent ces critères dans les traditions de pouvoir légitime qui sont associées aux Cris a créé des postes de « pouvoir » dénués de statut (parentaliste) au sein de la collectivité. Selon McDonnell, ce niveau d'incongruité contribue à la crise de légitimité avec laquelle est aujourd'hui aux prises l'appareil de gestion et d'administration des organismes cris.

Les travaux de Cornell et Kalt font progresser nos idées théoriques au sujet des conditions préalables d'organisations fructueuses dans le contexte des Premières nations en analysant plus avant l'importance et la nature de la concordance entre les collectivités et leurs organismes et, plus particulièrement, en mettant l'accent sur l'importance que revêtent les processus culturels et communautaires (politiques) des Indiens à l'égard de questions aussi capitales que le contrôle exercé sur les organisations ainsi que l'engagement envers ces dernières. Par exemple, les collectivités des Premières nations dont les structures de pouvoir sont, par tradition, décentralisées sont peut -être mieux placées que d'autres Premières nations, aux traditions différentes, pour orienter leurs institutions dans le sens des modèles participatifs de gestion et d'administration, où, selon Peters (1993, p. 14), le processus semble plus important que les structures au sein desquelles ont lieu les processus. Par contre, les aspects du modèle classique qui mettent l'accent sur le pouvoir hiérarchique et des structures et des effectifs permanents semblent concorder davantage avec les traditions des Premières nations qui décrivent des structures de pouvoir centralisé et des revendications héréditaires à l'égard d'un « bureau » situé au sein d'une hiérarchie administrative.

Ces options font ressortir l'importance d'aborder de manière systémique la conception d'organisations destinées aux Premières nations : premièrement, en fonction de la nature de la correspondance qui existe entre la structure et le processus des organisations; deuxièmement, d'une manière qui saisit les structures et les processus à la fois latents et manifestes des organisations de services publics. Cependant, les idées théoriques que nous avons regroupées jusqu'ici n'évoquent qu'une réponse partielle à la question de savoir dans quelle mesure il est possible d'obtenir des établissements autogérés et auto-organisés dans le contexte des Premières nations. Autrement dit, l'analyse doit passer des évaluations plus générales de la conception organisationnelle à des questions de conception plus précises concernant des institutions autogérées et autoorganisées.

Cette orientation vers les institutions autogérées et auto-organisées est imposée par quatre facteurs interdépendants : i) les pressions stratégiques et politiques qui sont exercées en vue de transférer avec succès à des organisations des Premières nations et, plus particulièrement, aux conseils tribaux, les services de « deuxième et troisième niveau »; ii) les circonstances uniques des collectivités des Premières nations qui, généralement, sont de petite envergure; iii) la question pratique consistant à établir et à maintenir, pour les collectivités des Premières nations, des organisations efficaces et efficientes; iv) la place qu'occupent les gouvernements fédéral et provinciaux dans l'établissement des organisations des Premières nations, y compris la nature et l'étendue des rapports mutuels entre les divers organismes.

Pour anticiper ce qui va suivre, une démarche théorique a été mise au point selon laquelle des institutions autogérées, indépendamment des variations qu'elles présentent sur le plan des structures et des processus manifestes et latents, partagent des principes de conception communs et essentiels. L'analyse de ces principes, ainsi que de la nature de la diversité des collectivités des Premières nations, procure de précieux renseignements sur les conditions dans lesquelles des institutions autogérées, administrées de manière conjointe ou centralisées peuvent constituer la stratégie organisationnelle la plus appropriée, faisable et viable qui soit pour les collectivités des Premières nations et les gouvernements non autochtones. En outre, ces principes peuvent aider à expliquer pourquoi les mesures de transfert ou d'autres dispositions organisationnelles établies à l'intention des Premières nations donnent des résultats inégaux.

Les organisations et les collectivités autogérées : intégration et synthèse théoriques

Ostrom (1990, 1992) présente l'une des approches les plus avancées qui soient sur le plan de l'établissement de directives pratiques concernant la conception d'institutions autogérées. Bien que ses travaux empiriques soient axés sur la gestion collective de ressources communes, comme le poisson, les forêts et l'eau - trois questions qui intéressent particulièrement les Premières nations - ses travaux peuvent être considérés comme une métaphore étendue pour ce qui est de réfléchir à des problèmes d'action collective aussi diversifiés que le fait d'établir la confiance entre les nations (un problème constant entre les Premières nations, le gouvernement fédéral et les gouvernement provinciaux, ainsi qu'entre certaines Premières nations elles-mêmes), et la question de savoir dans quelle mesure l'ordre social est possible en l'absence de l'État (centralisé) (là encore, une question qui revêt une certaine importance chez les Premières nations qui aspirent à l'autonomie gouvernementale et à l'autodétermination, ou à une autonomie et à un contrôle accrus sur leurs affaires publiques)[24].

Afin de démontrer la grande applicabilité de sa démarche, Ostorm examine un certain nombre d'études de cas transculturelles en vue d'expliquer pourquoi certains groupes et organismes sont capables de régler par eux-mêmes leurs problèmes d'action collective et de s'autogérer contrairement à d'autres. Ostrom se demande ce qu'ont en commun les groupes qui connaissent le succès. Sa réponse englobe huit principes de conception[25] auquels il est nécessaire de satisfaire pour considérer que l'organisme connaît un [TRADUCTION] « franc succès ». Pour les besoins de notre analyse, il est possible de conceptualiser les principes de conception qu'Ostrom a énoncés en fonction d'un grand nombre des thèmes relevés à la section 3.2, et de les examiner dans le contexte des démarches relatives aux structures manifestes et latentes d'organisations publiques dont il est question dans la présente section.

1) <u>Adéquation structurelle, fonctionnelle et processuelle</u>

Le premier principe exige que l'organisation et le bien ou le service public à gérer soient dotés de limites bien définies. En outre, il faut clairement cibler le groupe client. Ce principe pourrait vouloir dire qu'il est nécessaire de déterminer la structure, la fonction et le processus organisationnels et

les exposer de manière rationnelle par rapport à l'espace de principe particulier qui est en cause. Dans le présent contexte, cet « exposé rationnel » peut vouloir dire une formule de conception qui reconnaît l'interdépendance et les effets réciproques de la structure et du processus des organismes par rapport à des objectifs organisationnels précis et des milieux particuliers.

2) Pertinence culturelle

Selon le second principe, les règles[26], les règlements et les directives de l'institution[27] doivent être compatibles avec les conditions locales, y compris les processus sociaux, les sens culturels, les objectifs collectifs, les préférences, les priorités, etc. Autrement dit, le degré de formalisation de l'organisation doit se refléter dans les liens qui unissent les structures et les processus manifestes et latents de cette dernière.

3) Participation de la collectivité

Le troisième principe fait ressortir le besoin que les membres de la collectivité prennent directement part aux processus de l'établissement d'institutions, plutôt que d'être les bénéficiaires passifs de services. Cela signifie que ces personnes doivent participer activement aux principes de l'organisation, à mesure que cette dernière est établie, et comprendre ses principes. Lorsqu'une organisation ou une structure constitutive exige déjà un remaniement complet ou n'en fait pas l'objet, la notion de « participation directe » désigne une forme quelconque de participation aux modifications des règles, des processus, des structures, etc. qui se rapportent à l'organisation. Dans une large mesure, cette caractéristique peut faire partie inhérente des modèles participatifs d'organisations publiques. Mais elle ne se limite pas nécessairement à ce type de modèle car, en principe, elle pourrait être adaptée à l'établissement et à l'examen périodique d'autres modèles.

4) Compétence, pouvoir et contrôle

Le quatrième principe est liés aux mécanismes de surveillance. Plus précisément, l'organisation requiert que l'on surveille directement la façon dont ceux qui relèvent de son autorité se conforment

à ses directives ou que cette responsabilité soit déléguée à des représentants qui sont responsables envers elle. Tous les modèles organisationnels dont il est question dans le présent rapport comportent la possibilité d'intégrer à leurs plans de tels mécanismes de surveillance. Par exemple, les modèles dits participatifs peuvent compter sur des facteurs interpersonnels, tandis que les modèles du marché peuvent tendre vers des mesures du rendement qui sont liées à la définition des résultats qu'établit l'organisation.

Le cinquième principe porte sur la nature des sanctions à imposer en cas d'inobservation ou de violation d'une règle. Il est important que des sanctions soient appliquées et graduées de manière à refléter la gravitéd'une violation, la fréquence de cette dernière et le contexte dans lequel elle s'inscrit. Suivant le principe applicable ou le type de modèle en place, il pourrait s'agir de sanctions ponctuelles, plus générales et normalisées, informelles, formelles, etc. et liées à diverses formes de responsabilités, de systèmes de récompense et de sanction, etc. Dans le contexte des Premières nations, il y a de très fortes chances qu'elles soient liées de près aux structures et aux processus latents des organisations publiques.

L'élément essentiel du sixième principe est l'accessibilité de mécanismes peu coûteux de règlement des différends ou des litiges. Là encore, ce principe s'applique de manière générale à tous les types de modèles organisationnels, mais il peut s'agir d'une caractéristique particulièrement importante de systèmes sociaux et culturels locaux, dont il faut tenir compte en tant qu'aspect d'une structure latente. Par exemple, certaines collectivités et certains organismes peuvent favoriser des conflits constructifs qui requièrent des mécanismes de règlement caractérisés par une ambiguïté structurelle et de faibles niveaux de formalisation. Les organisations à caractère plus bureaucratique tendent vers des niveaux supérieurs de formalisation, et sont dotées de règles et de règlements qui, pour régler les conflits, fournissent des intructions non équivoques (Anne-Marie Robinson, communication personnelle).

Dans certains cas, les Premières nations se trouvent elles-mêmes dans un réseau existant de relations organisationnelles où les intérêts et les besoins relatifs aux services chevauchent ceux d'autres gouvernements ou de leurs organismes. Dans ces cas plus complexes où une organisation publique ou une structure de services est situé au sein de systèmes de gestion ou

d'instances administratives plus vastes, le huitième principe d'Ostrom exige l'établissement d'« entreprises emboîtées » au sein d'une hiérarchie d'institutions. Dans le cas des ressources communes, par exemple, le principe définit et exige des niveaux différents de pouvoir sur l'affectation ou l'attribution de ressources. Dans d'autres contextes de services publics, cela peut vouloir dire un partage défini de manière plus horizontale des pouvoirs sur la prestation des services.

L'utilité pratique de ce principe consiste, bien sûr, à éviter l'isolement institutionnel, particulièrement lorsque les questions de principe, les objectifs organisationnels et les activités sont inter-reliés ou recoupent des « frontières » organisationnelles autochtones et non autochtones, et lorsqu'il peut être nécessaire de coordonner les activités d'un certain nombre d'organisations différentes pour les régler.

5) Relations intergouvernementales

Enfin, le septième principe d'Ostrom reflète, en partie, les revendications politiques actuelles des Premières nations à l'égard de droits d'autonomie gouvernementale. Mais en tant qu'aspect de la conception organisationnelle, le « droit » qu'a, par exemple, une collectivité d'organiser ses propres institutions indépendamment de gouvernements extérieurs est un principe qui est conçu en des termes organisationnels plus étroits. De ce fait, le « droit » d'auto-organisation et d'autonomie gouvernementale reflète le besoin de prendre en considération des options autres que ce qui est actuellement disponible ou exercé à la suite d'échanges politiques entre les Premières nations et les gouvernements non autochtones.

La démarche d'Ostrom à l'égard de la conception organisationnelle touche aussi l'une des questions les plus litigieuses que comporte le débat actuel entourant la réforme organisationnelle des institutions de service public. Cela concerne la relation qui existe entre l'activité stratégique/politique et les rôles de gestion dans les organismes contemporains. Peters (1993) a traité des avantages et des désavantages qu'il y a à séparer ou unifier les éléments de politique et de gestion pour les divers modèles d'administration publique. Quelques théoriciens de

l'organisation ont fait valoir que la fusion des rôles stratégiques et politiques est faisable, à la condition que la configuration globale soit appropriée (ou exposée de manière rationnelle) dans des circonstances particulières (Anne-Marie Robinson, communication personnelle). D'un point de vue empirique, la preuve n'indique pas clairement si, face à la séparation ou à l'union des structures et des fonctions politiques et de gestion, les conseils tribaux ou les organisations analogues des Premières nations en retirent avantage, sont défavorisés ou restent neutres (MAINC, 1991a, 1993a; McDonnell, 1993). Cette situation soulève des questions au sujet de la pertinence de dispositions organisationnelles pour certaines organisations des Premières nations. Cependant, sans autres renseignements, il est difficile de conclure quel rôle jouent les configurations de conception dans la genèse d'une telle ambiguïté.

Quoi qu'il en soit, il ressort des études de cas d'Ostrom que les institutions autonomes doivent intégrer et appliquer trois catégories ou types interdépendants de règles et de processus connexes qui ont une incidence sur la fusion des rôles d'orientation et de gestion. Ces règles comportent ce qu'Ostrom appelle des « règles de choix constitutionnel » (c'est-à-dire des règles qui créent et limitent les pouvoirs exercés dans un secteur de politique donné), des « règles de choix collectif » (c'est-à-dire des règles d'élaboration de politiques) et des règles opérationnelles (c'est-à-dire des règles qui guident les décisions de gestion ordinaires concernant la fourniture et l'utilisation de biens et de services publics).

Un exemple concret aidera à situer ces règles dans le contexte des Premières nations. Dans le cas d'un conseil scolaire d'une Première nation, les règles de choix constitutionnel formulent les choix qui peuvent être faits à l'égard du nombre de représentants ou de membres siégeant au conseil, la façon dont ils sont choisis, et ainsi de suite. Les règles de choix collectif entreraient en ligne de compte dans, par exemple, le budget annuel du conseil, et détermineraient qui est tenu ou à qui il est interdit ou autorisé de prendre une mesure particulière ou d'avoir une incidence sur les résultats liés à un poste budgétaire précis. Les règles opérationnelles guideraient ensuite les décisions de gestion qui doivent être fondées, en partie, sur des éventualités ordinaires.

Comme le fait remarquer Peters (1993, p. 1), l'unification des rôles d'orientation et de gestion dans certaines organisations contemporaines semble avoir profité au régime de gestion et

d'administration. Pour les besoins de notre étude, la contribution d'Ostrom au débat consiste à suggérer que les institutions autonomes nécessitent une telle fusion, ainsi qu'un regroupement des huit principes de conception, pour s'adapter avec succès à des conditions ambiantes changeantes et à des circonstances diverses au sein des collectivités. Cette conclusion a un certain attrait intuitif. En fait, il est manifestement nécessaire de disposer de règles opérationnelles efficaces pour n'importe quelle activité ordinaire d'une organisation, mais des règles de choix collectif efficaces sont tout aussi importantes et nécessaires car elles offrent la souplesse voulue pour changer les règles opérationnelles lorsqu'il est souhaitable ou nécessaire de le faire. Par conséquent, en théorie, cette série de règles peut être appliquée dans les cas où des collectivités particulières d'une bande se transforment à la longue, ou à un conseil tribal dont la composition est mixte et diversifiée.

Examinée de concert avec une évaluation plus détaillée des structures manifestes et latentes d'organisations de services publics, la démarche d'Ostrom à l'égard des institutions autonomes offre la promesse d'une série importante d'instruments analytiques pour la réalisation d'études de cas individuelles ou d'analyses comparatives. Cependant, Ostrom fait quand même, au sujet de l'application théorique et pratique de sa démarche, certaines mises en garde qui s'appliquent de façon spéciale à quelques Premières nations. Ainsi, au cinquième chapitre de Governing The Commons (1990), Ostrom indique que les institutions auto-organisées et autonomes sont nettement plus difficiles à établir et à soutenir lorsqu'il existe d'importantes différences de culture et de valeur. Cela est manifestement pertinent dans les cas de régimes de gestion mixtes (comme dans le principe de conception n° 8, ci-dessus) qu'administrent des instances indiennes et non autochtones dans le secteur des ressources naturelles (voir, par exemple, Berkes, 1989; Elias, 1991; LaRusic, 1990, 1991; McDonnell et LaRusic, 1987; Scott, 1988), dans les cas où les Indiens constituent un groupe minoritaire dans un secteur de service donné, ainsi que dans les cas où il existe une très grande hétérogénéité sur le plan intracommunautaire (par exemple, McDonnell, 1993). Ostrom fait également valoir que ces institutions sont difficiles à soutenir lorsque des responsables extra-locaux sont encouragés de quelque façon à se mêler des affaires locales, ce qui est une doléance fréquente de la part des Premières nations au sujet de leurs rapports avec les instances fédérales et provinciales dans divers secteurs. Il va sans dire qu'il s'agit là de questions qui restreignent l'applicabilité de la théorie plutôt que celle de tout élément intrinsèque

à cette dernière. Et, jusqu'à un certain point, il est possible d'examiner ces types de contrainte et, peut-être de les modifier ou de les améliorer en faveur des Premières nations et de leurs organisations.

Il y a toutefois une autre question qui est intrinsèque à la théorie et qui suscite un certain intérêt sur le plan de la recherche. L'intention d'Ostrom est de formuler des conseils sur l'établissement ou la redéfinition des institutions pour des fins d'autonomie gouvernementale et d'auto-administration. Cependant, comme Taylor (1992) l'a soutenu, le pouvoir explicatif des huit principes de conception d'Ostrom paraît limité, et ce, de façons que l'on ne reconnaissait pas antérieurement.

> [TRADUCTION] « Tout d'abord, ce qui est expliqué ici n'est pas clair. Ostrom ne soutient pas encore, dit-elle, que les « principes de conception » sont des conditions nécessaires à une gestion fructueuse des ressources communes (p. 90). Mais quel est leur statut explicatif? Un grand nombre de ces principes semblent être soit des caractéristiques soit des conséquences de solutions fructueuses à des problèmes de ressources communes, et non des causes de ces derniers. Ils constituent peut-être une réponse partielle à la question suivante : Pourquoi certains régimes fonctionnent-ils? Ou pourquoi ces régimes sont-ils des solutions? Ils ne me semblent pas expliquer pourquoi certains groupes d'utilisateurs sont capables de résoudre leurs propres problèmes de ressources communes de manière endogène - sans aide de l'extérieur - et d'autres groupes pas, ce qui est la question par laquelle Ostrom commence (p. 29). Pour répondre à cette question, nous devrions, notamment, expliquer pourquoi les groupes fructueux ont été capables de se contrôler eux-mêmes et pourquoi une sanction endogène est fructueuse et suffisante. Et, pour répondre à cette question, nous devons, par exemple, demander : Qu'est-ce qu'un groupe d'utilisateurs (d'une ressources commune donnée) a de spécial qui explique pourquoi la solution (une solution qui satisfait aux « principes de conception » d'Ostrom) fonctionne?... On pourrait dire que l'objectif principal d'Ostrom est de fournir de bons conseils de principe - au sujet de la gestion de ressources communes, et non d'échafauder une théorie explicative. Mais, sans être confiants de détenir les bonnes relations

> causatives, comment pouvons-nous fournir des conseils avisés? » (Taylor, 1992, p. 640-642).

La réponse de Taylor (1992; voir aussi Singleton et Taylor, 1992, et Taylor, 1987) à ces questions est solidement ancrée dans une démarche théorique qui examine de façon plus complète de quelle façon il est possible de créer des institutions autonomes dans certains contextes communautaires, et pas dans d'autres. L'accent mis sur les caractéristiques et les relations, ou les structures latentes variables, des collectivités vise à préciser les conditions dans lesquelles des institutions autonomes peuvent être appropriées et faisables (c'est-à-dire, fructueuses) et, lorsqu'elles ne le sont pas, trouver d'autres formules organisationnelles possibles (c'est-à-dire, des structures et des processus manifestes) qui sont plus compatibles avec d'autres variations dans les structures et les processus latents.

Après avoir réexaminé la teneur sociale et culturelle des études de cas d'Ostrom (1990), Singleton et Taylor (1992) exposent un certain nombre d'hypothèses au sujet des formules institutionnelles. L'hypothèse la plus importante est que les solutions autonomes et endogènes aux problèmes d'action collective réussiront uniquement dans les cas où il existe une [TRADUCTION] « collectivité d'intervenants mutuellement vulnérables ».

Selon Singleton et Taylor (1992, p. 315), le mot « collectivité » signifie :

> [TRADUCTION] « un semble de personnes i) ayant en commun certaines croyances, dont des croyances normatives, et des préférences, allant au-delà de celles qui constituent leur problème d'action collective, ii) comptant une série plus ou moins stable de membres, iii) qui s'attendent à continuer d'interagir les uns avec les autres pendant un certain temps, et iv) dont les relations sont directes (sans tierces parties intermédiaires) et multiplexes. »

La notion des « intervenants mutuellement vulnérables » est également assortie d'une définition précise et quelque peu pragmatique :

> [TRADUCTION] « La vulnérabilité mutuelle est l'état dans lequel se trouve un groupe d'intervenants dont chacun attache de la valeur à quelque chose qui peut être contribué

> ou retenu par d'autres membres du groupe, et donc employé comme sanction contre ces intervenants... (il va sans sire qu'une interaction multiplexe continue fait en sorte que la vulnérabilité est plus probable) » (Singleton et Taylor, 1992, p. 315).

S'il peut être présumé que la vulnérabilité morale des intervenants (un état et une relation que Singleton et Taylor n'ont pas examinés) est au moins aussi importante que leur vulnérabilité pragmatique, il est possible de considérer que ces distinctions conceptuelles ont une ressemblance frappante avec les formes traditionnelles d'organisation sociale et parentale des Premières nations, dont des variations résident peut-être au coeur de certaines structures et certains processus organisationnels latents (actuels) des Premières nations. Nous avons affaire ici à des sociétés et de groupes dont l'interaction repose sur des relations sociales diffuses et face à face, que sous-tend un certain degré de normes et de valeurs culturelles communes, et située dans un contexte communautaire de contraintes réciproques qui favorisent une interdépendance mutuelle.

Il est indiqué dans le présent rapport que les variations et les changements, sous la forme de structures et de processus latents, à l'échelon des collectivités comportent d'importantes répercussions pour l'établissement complémentaire de structures et de processus manifestes d'institutions autonomes. La contribution de Singleton et Taylor à l'analyse théorique consiste à indiquer qu'un déclin de la « collectivité » (c'est-à-dire une érosion des structures et des processus latents) peut avoir, et a effectivement, une incidence négative sur les possibilités d'établir et de soutenir des institutions autonomes (c'est-à-dire d'autres modèles de structure et de processus manifestes).

En bref, les sociétés et les groupes peuvent avoir plus ou moins de « communauté ». Il s'agit là d'un point important, car il constitue le fondement de leur typologie des collectivités et des solutions organisationnelles correspondantes aux problèmes d'action collective.

À un extrême, où le sentiment de « communauté » est fort ou marqué, le groupe aura plus de chances d'être capable de trouver des solutions coopératives à des problèmes d'action collective dans des organismes autonomes, endogènes et décentralisés. À l'autre extrême, où le sentiment de « communauté » est faible, on peut s'attendre à ce que les dispositions organisationnelles

dépendent dans une large mesure de l'État ou d'une instance centralisée. Ailleurs le long de ce continuum, on peut s'attendre à trouver d'autres types de solutions, dont celles qui sont tout à fait endogènes mais ont recours à un partage limité de travail politique, et des exemples de solutions qui sont facilitées par des entrepreneurs politiques mais n'ayant pas recours à l'État » (Singleton et Taylor, 1992, p. 320). Enfin, les auteurs indiquent qu'il apparaît des « solutions hybrides », ou :

> [TRADUCTION] « il n'y a pas un sentiment de communauté suffisant au sein du groupe pour résoudre le problème d'action collective sans recourir à l'État mais, dans ce groupe plus vaste, il existe des sous-groupes locaux, dont certains possèdent un sentiment de communauté suffisant pour s'autoréglementer à l'échelon local. Dans ces cas, la solution peut être celle de la « cogestion », laquelle revêt la forme d'une entente globale, assistée et exécutée en partie par l'État, qui permet aux sous-groupes de réglementer le comportement de leurs propres membres d'une manière conforme à l'entente » (Singleton et Taylor, 1992, p. 320).

Certaines des ces solutions peuvent être directement reconnues dans le contexte canadien, en termes de la gamme de modèles existants ou théoriques de gestion et d'administration indiennes. Si l'on prend l'éducation comme exemple, une solution endogène et décentralisée serait appliquée par l'entremise d'un conseil scolaire distinct situé dans une réserve ou, peut-être, du service d'éducation d'un conseil tribal ou d'autres formes d'instances fusionnantes, relevant de bandes indiennes. Au milieu de la gamme, les solutions organisationnelles comprendraient des instances des Premières nations liées à des conseils d'éducation publique non autochtones, au moyen d'instruments tels qu'une entente d'achat de services. Il pourrait aussi y avoir d'autres combinaisons de mesures de contrôle et de réglementation fédérales, provinciales, municipales et indiennes. Enfin, les solutions centralisées pourraient varier d'un service de l'éducation relevant d'un ministère provincial de l'Éducation ou un ministère purement indien de l'Éducation à un conseil d'éducation des Premières nations de niveau national, qui suit en parallèle une « province des Premières nations » ou y est intégré » (voir Courchene et Powell, 1992). Dans d'autres contextes encore, comme celui de la gestion des ressources naturelles, des « solutions hybrides » se reflètent peut-être dans les dispositions organisationnelles que l'on trouve dans des ententes visant

des revendications territoriales et certaines ententes d'autonomie gouvernementale (Peters, 1989; Taylor et Paget, 1989).

Bien qu'elle déborde le cadre de leur problème de recherche, la typologie des collectivités de Singleton et Taylor peut être améliorée en prenant en compte d'autres variables pertinentes qui aident à façonner les structures, les relations et les processus d'une collectivité et qui peuvent avoir une incidence sur les conceptions organisationnelles. Il est bien sûr fait allusion ici à la classification des réserves indiennes de Gerber (1979). Singleton et Taylor ont mis à l'essai leur typologie par rapport aux études de cas présentées dans Ostrom (1990). Bien que leurs données soient incomplètes et, à certains endroits, fort générales et plutôt vagues, et leurs conclusions provisoires, même un simple coup d'oeil aux liens existant entre le degré de « communauté » et les solutions organisationnelles que comporte leur système de classification (Singleton et Taylor, 1992, p. 320-322), invite à faire une comparaison avec les quatre types de collectivité située dans une réserve que Gerber a décrites.

Par exemple, un groupe animé d'un fort sentiment de « communauté » ressemble beaucoup à la catégorie des « bandes pluralistes ». Nous avons vu plus tôt qu'une bande dite « pluraliste », dotée d'un degré de complétude institutionnelle élevé et d'un faible degré de développement des ressources personnelles, figure au nombre des types les plus cohésifs de collectivité que Gerber a établis. Bien que ce dernier n'ait pas recueilli ou analysé de données qui reflètent la « vulnérabilité mutuelle » des membres de « bandes pluralistes », la conservation des langues autochtones, la poursuite des activités de subsistance et des mesures connexes traditionnelles ainsi que le développement institutionnel général, au sein de ces types de collectivité, dénotent, mais pas de façon concluante, l'existence d'une « vulnérabilité mutuelle » élevée au sein du groupe[28]. On pourrait raisonnablement s'attendre à ce que, dans les collectivités de réserve de ce type, des institutions autonomes et décentralisées soient une possibilité distincte.

Inversement, un groupe animé d'un faible sentiment de « communauté » évoque les caractéristiques d'une « bande intégrante » : un faible degré de complétude institutionnelle, conjugué à un degré élevé de développement des ressources personnelles, a tendance à produire une population relativement mobile dotée de valeurs individualistes (et de relations sociales

particularistes connexes), à une acculturation linguistique ainsi qu'à une vaste expérience au sein de la société et de l'économie canadienne ordinaire. Tous ces facteurs dénotent, mais pas de façon nécessairement déterminante, un faible de gré de « vulnérabilité mutuelle » au sein du groupe. Ils indiquent aussi que l'établissement d'organisations tout à fait indépendants peut constituer un défi particulier pour ce type de collectivités, et qu'un plus grand nombre de dispositions organisationnelles centralisées au sein d'un secteur plus vaste d'instances administratives pourrait constituer une formule plus réaliste et faisable.

Il y a toutefois une différence de taille entre ces deux typologies. À l'exception de l'allusion que fait Gerber (1979, p. 416) aux différences de pouvoir, qui reposent sur des systèmes de tenure foncière différents - entre les collectivités des réserves situées dans les Prairies et dans d'autres régions du Canada[29], elle ne met pas l'accent, contrairement à Singleton et Taylor, sur des systèmes de stratification et de différences de classe en tant qu'éléments clés de ses classifications. Comme l'indiquent Singleton et Taylor (1992, p. 320 à 322), une inégalité sociale, politique et économique[30] constitue une source importante d'hétérogénéité d'intérêts, de valeurs, de croyances, etc., entre les membres d'une collectivité, qui mène à un faible sentiment de « communauté ». À l'évidence, il faudrait prendre en considération des aspects relatifs à la stratification et aux différences de classe chez les Indiens dans tout effort futur visant à typer les collectivités situées dans les réserves indiennes et à concevoir les dispositions organisationnelles correspondantes.

Conclusions

Les exemples que fournissent ces nouvelles orientations théoriques dans l'étude des organisations des Premières nations et des problèmes d'action collective illustrent une approche théorique plus qu'ils ne témoignent de résultats définitifs. En fait, la valeur du présent rapport réside en partie dans son attrait pour de nouvelles orientations de recherche qui examinent la situation d'organisations de « services de deuxième et de troisième niveau » pour les Premières nations dans un contexte plus global et systémique. Cela consiste à examiner une vaste gamme de facteurs, de forces et de principes de conception organisationnelle, ainsi que leurs interrelations.

Ensemble, les formations manifestes et latentes, les conditions ambiantes et le domaine des questions de principe donnent une forme structurelle à une organisation et servent à en définir les processus. Dans ce contexte, les typologies des collectivités visent à parfaire les notions liées aux formations latentes et mettent en lumière l'importance des macroperspectives (par exemple, des prémisses structurelles et culturelles, des normes, des règles et des valeurs) et des microperspectives (par exemple, des intérêts, des opérations, des comportements de choix et des structures sociales connexes) pour la conception générale d'organisations, y compris les possibilités d'établir des institutions autonomes au sein des collectivités des Premières nations. Le fait d'aborder ainsi les questions en jeu peut être particulièrement utile pour ce qui est de fournir une ligne de base pour une série différente de questions au sujet de l'établissement d'organisations des Premières nations, ainsi que de stimuler de nouveaux sujets de recherche, dont des travaux de recherche générateurs d'hypothèses qui peuvent s'avérer très utiles pour l'analyse et l'élaboration de politiques. L'autre avantage du rapport est qu'il incite à traiter de manière plus rigoureuse le sujet, qui a tendance à s'enliser dans des engagements idéologiques à l'égard de modèles de services publics particuliers (Peters, 1993, p. 31) ou dans un discours myope sur des cultures de service public particulières.

5.0 UN PROJET DE CADRE ANALYTIQUE POUR LES PROCHAINES ÉTUDES DE CAS

5.1 Introduction

Quels sont les modèles de gestion et d'administration de « services de deuxième et de troisième niveau » qui fonctionnent, ou fonctionnent le mieux, pour les Premières nations? Il est difficile de répondre à cette question vu la faible quantité de recherches empiriques menées sur les organisations des Premières nations au Canada ainsi que sur les facteurs menant à leur succès (voir. Cassidy, 1989, p. 23-27; Cassidy et Bish, 1989, p. xxiii; Young et Smith, 1992).

Afin de combler cette lacune sur le plan de la recherche, nous avons établi dans le présent rapport une strategie qui suit plusieurs voies différentes. Elle a commencé à un niveau descriptif, qui fournit des informations sur les vastes contextes organisationnels dans lesquels s'inscrivent les institutions de « services de deuxième et de troisième niveau » des Premières nations. Des facteurs tels que l'emplacement géographique, les caractéristiques démographiques, les caractéristiques socio-économiques et les traditions culturelles et politiques ont été entrelacées, brossant ainsi un tableau sommaire des distinctions et de la diversité des collectivités des Premières nations. Une brève évaluation des formules organisationnelles actuelles concernant les Premières nations a fait ressortir un certain nombre de thèmes de base qui caractérisent certaines des difficultés que posent les méthodes conventionnelles.

Le rapport est ensuite passé à un niveau théorique plus vaste et a établi une direction dans laquelle diverses configurations de conception organisationnelle pouvaient donner lieu à des institutions qui fonctionnent sous des formes différentes ainsi que dans des milieux différents et d'autres situations. Cette analyse comporte un aspect qui présente un intérêt particulier, et il s'agit de la description d'un certain nombre d'éléments de conception d'institutions généraux et spécifiques, des effets de leur interaction et, plus particulièrement, des répercussions de la diversité des collectivités des Premières nations et de l'évolution des questions d'ordre public pour des modèles et des solutions organisationnels de rechange. Une comparaison entre les méthodes conventionnelles et les préalables théoriques des organisations des Premières nations a accru l'importance et la nécessité de procéder à d'autres recherches empiriques.

5.2 Objet, portée et objectifs

Le type de recherches qu'anticipe le présent rapport est des études de cas intensives sur des organisations particulières des Premièrs nations qui s'intéressent à la gestion et à l'administration de « services de deuxième et de troisième niveau ». Le cadre analytique n'a pas pour objet de dresser les plans d'études de cas particulières, ni de s'occuper des détails de la conception de travaux de recherche. Il suggère plutôt une façon de conceptualiser les questions de recherche et les principes d'étude auxquels pourraient se conformer les études de cas ultérieures. Pour y parvenir, le cadre expose les principaux thèmes et préalables théoriques analysés plus tôt sous la forme d'une liste de contrôle. L'objectif consiste donc à axer les études de cas futures sur une série commune de problèmes de recherche, ce qui permet de coordonner et de comparer leurs résultats. De cette façon, les études de cas devraient donner un aperçu plus complet de la situation des organismes des Premières nations. En suivant une stratégie et un plan de recherche coordonnés, elles pourraient aussi fournir une rétroaction empirique et théorique plus systématique en vue de procéder à une appréciation analytique des questions en jeu.

5.3 Hypothèses

L'ensemble du présent rapport repose sur l'hypothèse selon laquelle les organisations des Premières nations pourraient fonctionner mieux et être plus efficaces et efficientes si elles étaient administrées en fonction de principes plus souples et définies de manière plus significative en termes de collectivité. Cette dernière question oriente l'attention non seulement sur la réalité objective des structures latentes des organisations publiques, mais aussi sur l'élément de l'expérience personnelle qui intervient dans le processus d'établissement d'institutions.

N'importe quel organisme ou n'importe quelle institution, d'origine autochtone ou non autochtone, paraîtra importée aux yeux des membres des collectivités des Premières nations s'ils ne sont pas ancrés de manière efficace dans les processus sociaux et les sens culturels qui ont cours au niveau de la collectivité. Figurent implicitement dans cette hypothèse les concepts indiens de

pouvoir, de légitimité, de responsabilité et de pertinence culturelle générale, qui procurent à une institution une rétroaction structurelle et volontaire sur un plan pschologique et social. Ce sont ces processus, qui découlent en partie de manières historiquement et culturellement singulières de penser, d'apprécier, d'agir et d'organiser, et en partie des réalités de nouvelles situations attribuables à la modernisation et au changement, qui permettent aux Premières nations de s'exprimer comme des « collectivités intentionnelles »[31] et qui contribuent à définir davantage le contexte de l'établissement d'institutions des Premières nations.

La seconde grande hypothèse est liée à une définition du « succès organisationnel ». Aux yeux d'Ostrom (1990), le « succès » se reflète dans la capacité qu'a une institution de résoudre ses propres problèmes d'action collective quand des méthodes centralisées de décision, de contrôle et de réglementation ne parviennent pas à gérer un bien public circonscrit, distinct et local. Dans ce cas-ci, l'« incapacité de gérer » sous-entend un mode d'utilisation inefficace et inefficient du bien public en question de sorte que ce dernier puisse être, s'il s'agit d'une ressource naturelle par exemple, exploité ou surutilisé de façon négligente ou, s'il s'agit d'un bien intangible comme de l'information ou des conseils, mal ciblé et diffusé.

Dans n'importe quel contexte organisationnel, la détermination de l'échec ou du succès de la gestion de « services de deuxième et de troisième niveau » est inévitablement liée à des jugements de valeur qui reposent sur des critères à la fois objectifs et subjectifs, et propres aux caractéristiques de l'organisation et de la collectivité à l'étude, de même qu'à d'autres circonstances.

Pour les besoins du présent rapport, la notion de « succès organisationnel » peut être examinée sous un certain nombre d'angles. Ce succès peut être financier, auquel cas l'organisation est jugée rentable et efficace. Le succès peut être politique, auquel cas la capacité d'une organisation de prendre de meilleures décisions et de fournir un meilleur service contribue à sa « bonne réputation » au sein de la collectivité. Il peut s'agir aussi d'un succès socio-culturel, quand l'organisation en question établit et applique des politiques fondamentales souples qui favorisent l'identité de groupes et d'individus indiens ou qui engendrent la confiance et la fierté chez les Indiens. Enfin, il peut s'agir d'un succès « purement » organisationnel, dans la mesure où

l'organisation intègre des structures, des fonctions et des processus de diverses façons, qui répondent et s'adaptent à l'évolution de ses besoins et de ses exigences, y compris celles qui découlent de circonstances environnementales et communautaires variables et changeantes ainsi que d'autres situations.

L'évaluation d'une organisation efficace ou fructueuse devrait donc être axée sur la mesure dans laquelle cette dernière a atteint les buts et les objectifs qu'elle s'est fixé, elle a exposé ses mécanismes (structures, processus, intrants, extrants, etc.) par rapport à son milieu ainsi qu'à long terme, elle a satisfait aux demandes de la partie de sa clientèle qui est nécessaire et suffisante pour assurer son appui et sa survie, et elle a fait la promotion de ses valeurs organisationnelles, lesquelles peuvent comprendre la souplesse ou le contrôle, le bien-être et le développement de l'organisation ou de la clientèle, ainsi que les moyens ou les fins de l'organisation (Robbins, 1990; Anne-Marie Robinson, communication personnelle). Il est présumé dans le présent rapport que ces types de mesures fournissent une approche et un guide utiles pour ce qui est de la conception et de l'établissement d'organisations des Premières nations.

5.4 Une liste de contrôle d'éléments essentiels

Le cadre analytique proposé est présenté au tableau 1. Il expose un certain nombre de catégories conceptuelles, dont la formation latente, la formation manifeste, les questions de politique et les conditions ambiantes, qui, de pair avec leurs interconnexions, indiquent quelques instruments analytiques utiles qui permettent d'examiner et d'expliquer la situation des organisations des Premières nations.

Le cadre a pour objectif de décrire, pour les recherches futures, un modèle et un guide généralisables. Ce caractère généralisable oriente le processus de recherche vers une théorie générale des organisations des Premières nations qui peut être appliquée à divers organismes et contextes. Et surtout, lorsque l'on confère un contenu empirique particulier à ses catégories conceptuelles, le modèle nous permet d'expliquer et de prévoir de manière plus précise une variété de résultats organisationnels, et de comparer les attentes théoriques avec les pratiques actuelles.

L'exigence de la recherche fondamentale consiste donc à fournir des données valides et fiables qui définissent les valeurs des catégories ou des variables du modèle. En procédant de cette façon, la recherche devrait être mieux placée pour évaluer si les pratiques actuelles confirment ou infirment les résultats que prévoient des applications contextuelles du modèle général. Compte tenu des partis pris analytiques du présent rapport, ces résultats peuvent être « positifs » lorsque les pratiques actuelles concordent avec les attentes théoriques; d'autres peuvent être « négatifs » lorsque les pratiques actuelles ne satisfont pas aux préalables théoriques qui s'appliquent aux organisations fructueuses. Il est également fort possible que les recherches et les évaluations concernant les structures, les processus et les pratiques actuels d'organismes fructueux, fragiles ou infructueux puissent infirmer des attentes théoriques et, de ce fait, favoriser de nouvelles réflexions théoriques sur les questions en jeu.

De manière plus générale, chaque étude de cas devrait étudier les formules internes que comportent les divers éléments de chaque catégorie, ainsi que la nature des liens qui unissent les catégories conceptuelles, telles que résumées au tableau 1, afin de déterminer dans quelle mesure leurs valeurs (empiriques) sont, au niveau interne, cohérentes et complémentaires et se renforcent mutuellement dans des contextes empiriques. Autrement dit, l'objectif des recherches consiste à déterminer comment ces valeurs s'associent les unes aux autres pour produire des organisations fructueuses, ou quelle combinaison de valeurs est caractéristique d'organisations fragiles ou infructueuses. Les recherches futures devraient donc examiner et évaluer des questions telles que la pertinence de la structure et des processus d'une organisation, leur pertinence culturelle, la logique de l'orientation stratégique d'une organisation, l'état de ses résultats, etc.

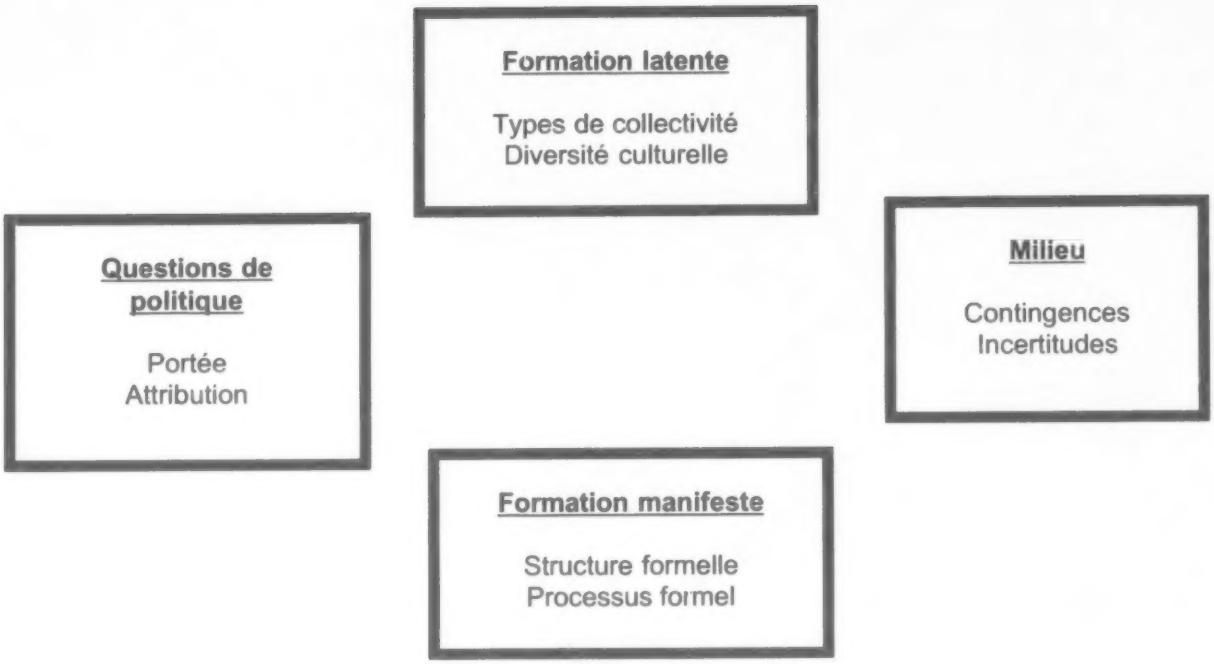

Tableau 1 : Un modèle d'organisations des Premières nations

Selon l'argument élaboré à la section précédente du présent rapport, certaines formules internes des catégories, ainsi que des liens externes entre ces dernières, prescrivent quelques configurations organisationnelles et quelques correspondances entre ces dernières et leurs milieux qui sont plus efficaces ou plus propices au succès organisationnel que dans les cas où des formules internes sont mal structurées et où il y a peu ou pas de correspondance entre l'organisation en question et le milieu dans lequel elle se situe. Certaines de ces formules, certains de ces liens et certaines de ces correspondances peuvent se refléter dans des hypothèses et des prévisions qui ressemblent à celles que l'on retrouve dans Ostrom (1990) et Singleton et Taylor (1992). D'autres découleront vraisemblablement de l'analyse préliminaire que comporte le présent rapport au sujet de la composition et des interconnexions qui existent entre les structures et les processus manifestes, les structures et les processus latents, les questions d'ordre public et les conditions ambiantes, ou alors d'hypothèses uniques à des études de cas ultérieures.

La mise à l'essai de la fréquence et de l'efficacité de ces formules et de ces correspondances peuvent démêler de manière empirique les aspects descriptifs et prescriptifs du cadre. Par exemple, les conclusions de recherche qui indiquent que des correspondances prévues de manière théorique sont bel et bien plus efficaces et fructueuses que des « non-correspondances » mais pas plus fréquentes d'un point de vue empirique dénotent soit un manque de vision, de connaissance ou de logique de la part des concepteurs d'organisations, soit un manque d'options et de choix (de communication) qui permettent aux Premières nations d'établir leurs institutions de manière plus convenable et « adaptée ».

Les questions de formules organisationnelles appropriées, d'adaptations et d'« inadaptations » sont en fait des questions qui concernent le degré de coalescence et le niveau d'uniformité entre les caractéristiques structurelles, fonctionnelles et processuelles d'organisations, d'intérêts publics définis de manière large (y compris les questions de principe) et le milieu plus général. Le cadre analytique décrit en termes généraux les catégories, les éléments et les liens qui sont d'une importance fondamentale pour cette conceptualisation.

À ce stade-ci, il est peut-être utile d'énoncer de manière plus détaillée ce qu'il faut chercher lorsque l'on examine ces questions. Il est possible de faciliter cette tâche en clarifiant davantage les catégories, les éléments et les liens exposés au tableau 1.

1) Formations latentes

L'analyse présentée dans ce rapport résume certains types de collectivités situées dans les réserves indiennes en prenant pour base des notions de développement, de modernisation et de changement, l'histoire indienne, la culture et l'organisation sociale. Ces notions aident à caractériser les structures et les processus latents des organismes des Premières nations ainsi que les conditions ambiantes qui contribuent à les façonner. Le typage futur des collectivités situées dans des réserves indiennes (ou sur des terres de la Couronne) devra mettre à jour et recouper systématiquement les données portant sur la « complétude institutionnelle » et le « développement des ressources personnelles » (Gerber, 1979), la notion d'une « communauté d'intervenants mutuellement vulnérables (Singleton et Taylor, 1992), ainsi que d'autres distinctions d'ordre culturel et processuel (par exemple, Cornell et Kalt, 1990, 1993), de façon à obtenir une description plus complète, exhaustive et précise des structures et des processus latents que comportent des collectivités particulières des Premières nations.

Cet exercice peut faciliter les recherches ultérieures en clarifiant les concepts des collectivités indiennes contemporaines et leur relation avec des structures et des processus organisationnels (manifestes). Une question particulièrement intéressante est celle de savoir comment les cultures politiques indiennes, y compris les aspects de leadership, de pouvoir, de légitimité et de responsabilité, influent sur la structure et le processus organisationnels. Dans le même ordre d'idées, il faudrait étudier les rapports de force existant au niveau communautaire ou régional afin d'évaluer le rôle qu'ils jouent peut-être dans la structuration et le maintien d'organisations existantes. Pour ce qui est des processus, les recherches futures devraient examiner comment, si tel est le cas, la diversité des collectivités et la variabilité culturelle influencent les styles de coordination organisationnelle, de communication, de contrôle et de règlement des conflits. De manière plus générale, les recherches futures devraient porter sur la nature et les répercussions

des liens qui existent entre les valeurs culturelles, les normes, les croyances, etc., et d'autres types de configuration.

2) **Formations manifestes**

Il est possible de décrire les structures manifestes d'organisations de services publics en se reportant à des modèles ou des principes d'organisation classiques, participatifs, du marché, contingents et privés. L'une des fonctions principales des recherches futures est de décrire les principes, les facteurs et les forces qui déterminent les formules actuelles qui se rapportent aux Premières nations. Ces formules organisationnelles coïncident-elles avec les attentes théoriques ou divergent-elles de ces dernières, et pourquoi? S'il y a divergence, quels sont les déterminants dissimulés qui interviennent pour générer et soutenir les structures et les processus qui en résultent?

L'une des grandes questions à étudier est celle de savoir comment la taille des organisations des Premières nations influence leur complexité et les types de processus établis. Par exemple, les organisations de petite taille assument-elles des formes organisationnelles classiques ou non classiques? Et quelles formes assument-ils lorsque leur taille augmente? Il sera important de décrire la manière dont les organisations évoluent à la longue afin de déterminer s'il existe des tendances de « croissance » et des formes structurelles communes, ainsi que d'évaluer si des distinctions culturelles et communautaires limitent, contraignent ou facilitent la variabilité des tendances de croissance.

Des points d'ordre technologique soulèvent des questions au sujet du niveau de formalisation des organisations des Premières nations et la façon dont cela influe sur leur structure. Des activités et des tâches plus ordinaires nécessitent-elles un modèle plus classique de structure bureaucratique, ainsi que des degrés relativement élevés de différenciation (complexité) structurelle, de formalisation et de processus décisionnel centralisé? Par ailleurs, des fonctions non ordinaires impliquent-elles une structure différente, comportant des degrés inférieurs de complexité et de

formalisation, ainsi qu'un processus décisionnel décentralisé? Les questions d'ordre technologique comporteront aussi des questions relatives aux processus. Par exemple, lorsqu'il existe des tâches souples et non ordinaires, y a-t-il une forme de communication correspondante qui soit relativement horizontale? Parallèlement, quelles sont les formes que revêtent les fonctions de coordination, et quelle est leur efficacité lorsque les tâches sont ordinaires ou spéciales?

Une autre série de questions devraient porter sur les orientations ou les choix stratégiques que suit une organisation par rapport à une question de principe, un objectif organisationnel, une activité, etc. spécifiques. Ce travail devrait consister, notamment, à décrire la « série de règles » d'une organisation (Ostrom, 1990; voir aussi, ci-après, la section intitulée « Questions de principe ») et la nature des structures dans lesquelles ces règles sont ancrées. Par exemple, des orientations stratégiques différentes comportent-elles des structures et des modèles différents? Quelles sont les conséquences d'une congruïté ou d'une incongruïté entre les stratégies et les structures? Dans quelle mesure la diversité communautaire et culturelle influence-t-elle les stratégies, et quel est son lien avec les structures et les processus organisationnels? Quelle est l'interface entre la « série de règles » d'une organisation et ces questions? Dans ce contexte, il faudrait mettre un accent spécial sur le rapport qui existe entre les politiques et les rôles et les fonctions de gestion au sein de l'organisation.

Le fait de s'arrêter à ces questions permet d'évaluer la situation des structures et des processus d'une organisation, y compris leur degré de souplesse et leur « situation institutionnelle » dans la collectivité. Un champ d'enquête particulièrement important dans ce contexte sera la mesure dans laquelle l'organisation et la collectivité que sert cette dernière partagent les mêmes valeurs et les mêmes normes sur le plan organisationnel et sur celui des services. Cette étude devrait être menée pour refléter des perspectives différentes, y compris du haut vers le bas (direction), de l'intérieur vers l'extérieur (personnel ou effectif) et de l'extérieur vers l'intérieur (le public ou les membres de la collectivité). Il sera particulièrement important de distinguer de manière plus précise la gamme et l'étendue des intérêts publics (par exemple, ceux de divers groupes d'intérêt) et la façon dont chacun d'eux se reflète, si tel est le cas, dans les buts, les objectifs et les stratégies de l'organisation.

3) Questions de principe

Ainsi qu'il est indiqué à la section 4 du présent rapport, l'étendue des questions de principe peut varier du niveau local à un niveau plus régional, provincial ou national; ces questions peuvent se répartir entre des espaces de principe distincts ou plus diffus; elles peuvent aussi exister sous une forme relativement statique ou dynamique. Les structures latentes (c'est-à-dire la diversité communautaire) peuvent faire ressortir directement (et les conditions ambiantes peuvent le faire indirectement) les valeurs de ces dimensions de principe. Il y a deux sujets de recherche importants et interdépendants qu'il convient d'étudier dans ce contexte. Premièrement, il sera important d'évaluer la mesure dans laquelle la nature des questions d'ordre public (ainsi que les conditions ambiantes) exerce une influence sur les configurations de conception. Par exemple, quels types ou modèles d'organisation sont chargés de résoudre des questions de principe dynamiques ou diffuses, et sont-ils efficaces? Pourquoi, ou pourquoi pas? Deuxièmement, il sera capital de décrire comment la « série de règles » de l'organisation énonce les questions de principe et les questions opérationnelles connexes.

Ce sujet soulève deux autres questions de recherche interdépendantes. La première porte sur la mesure dans laquelle les « règles de choix constitutionnel », « les règles de choix collectif » et « les règles opérationnelles » covarient en tant qu'ensemble cohérent d'un point de vue interne, au lieu d'être soulignées de manière différentielle par une organisation. La seconde question est axée sur les répercussions d'une variation structurelle des « séries de règles » pour l'organisation de rôles et de responsabilités en matière de gestion et d'élaboration de politiques. Les réponses à ces questions devraient être liées à l'évaluation des résultats organisationnels et, en particulier, à un examen de la question de savoir si de meilleures décisions et de meilleurs services sont le fruit d'une variante structurelle par opposition à une autre, et dans quelles conditions ambiantes plus vastes ces résultats sont possibles.

4) Conditions ambiantes

Les conseils tribaux et les organisations analogues des Premières nations ont tendance à être fort vulnérables aux fluctuations et aux changements rapides que subissent les conditions ambiantes, surtout ceux qui peuvent avoir une incidence sur le rendement d'une organisation mais sur lequel cette dernière a peu d'emprise, sinon aucune. C'est ce que l'on peut constater dans certaines contingences et incertitudes ambiantes absolues, comme des fluctuations soudaines sur le plan de l'approvisionnement en ressources financières et humaines qui peuvent sérieusement miner la gestion par ailleurs efficace du budget d'une organisation ou diluer les possibilités de dotation en personnel. À l'évidence, des facteurs de cet ordre peuvent avoir une incidence négative sur le développement et la durabilité de la structure manifeste d'une organisation, indépendamment de la forme que celle-ci peut revêtir.

Les pressions qu'exercent les restrictions financières, la modernisation et la mondialisation peuvent également se répercuter sur les structures et les processus latents des organisations des Premières nations, comme l'illustrent, par exemple, les tendances développementales qui ont contribué à la diversité des collectivités des Premières nations. Ce fait, bien sûr, peut influencer l'orientation stratégique que choisit une organisation, et soulève la question de savoir si des différences dans les tendances développementales s'accompagnent de stratégies organisationnelles distinctes, d'autres structures et d'autres processus. Il y a aussi l'idée que les contraintes qui découlent d'incertitudes ambiantes, de l'instabilité et du changement sont d'une nature plus relative qu'absolue et peuvent donc mettre à l'épreuve la sensibilité, la souplesse et l'adaptabilité d'une organisation. Ces demandes ambiantes comportent-elles des changements correspondants dans les formes que revêt une organisation? Ou bien, de quelle façon les organisations des Premières nations répondent-elles à ces pressions ambiantes? Le fait qu'un grand nombre de conseils tribaux des Premières nations et d'autres collectivités des Premières nations ont de la difficulté à s'organiser autour des ressources existantes attire l'attention sur la réalisation d'études de cas types possibles dans ce contexte.

En fait, il est nécessaire d'évaluer de quelle manière les organisations des Premières nations peuvent entretenir des rapports avec le milieu, et réagir à ce dernier, en vue de satisfaire à des contraintes d'ordre pratique, d'autres réalités et d'autres interdépendances, tout en protégeant et en préservant les aspirations de nature économique, sociale et culturelle (Anne-Marie Robinson,

communication personnelle). Ce qui présente ici un intérêt spécial sur le plan de la recherche est la façon dont certains facteurs ambiants, et surtout les relations intergouvernementales, peuvent restreindre ou exclure une gamme plus vaste d'occasions, d'options ou de choix, pour les Premières nations, de concevoir et de mettre en oeuvre des formules organisationnelles qui pourraient s'avérer plus sensibles et adaptatives à d'autres fluctuations et changements ambiants. Ce fait suscite diverses questions, comme celle de savoir comment les relations intergouvernementales, y compris les ententes officielles, peuvent structurer les organisations des Premières nations et prédéterminer leurs processus. Cela soulève aussi la question de savoir comment les conséquences prévues ou imprévues des relations intergouvernementales se rapportent aux besoins, aux exigences et aux aspirations des organisations des Premières nations, et si les valeurs et les paramètres qui sous-tendent l'établissement d'institutions sont appropriés et favorisent l'engagement du personnel et de la collectivité en général à cet égard.

Il sera donc important que les recherches futures relèvent, distinguent et isolent ces contraintes ambiantes relatives par rapport à des contraintes plus absolues afin d'évaluer la souplesse et l'adaptabilité relatives des organisations existantes des Premières nations, et les comparer aux expectatives théoriques d'autres configurations de conception. En procédant ainsi, il est possible de conférer aux notions de souplesse, de sensibilité et d'adaptabilité organisationnelles des définitions plus précises et plus contextuelles. Plus important encore, cela peut contribuer à la conception de structures et de processus organisationnels plus efficaces pour les Premières nations.

6.0 CONCLUSION

Ce rapport-ci représente la première étape d'une initiative de recherche qui vise à mener à la réalisation d'études de cas sur des organisations particulières des Premières nations, ainsi que sur les systèmes connexes de gestion et d'administration des « services de deuxième et de troisième niveau ». Le rapport dans son ensemble justifie la poursuite de telles études de cas, et vise à résumer la discussion sous la forme d'un cadre analytique.

Le mécontentement des Indiens à l'égard de nombreux aspects des formules organisationnelles actuelles dans une variété de domaines, ainsi que les objectifs de principe fédéraux qui visent à transférer certains pouvoirs aux collectivités des Premières nations, soulignent la nécessité, voire l'urgence, d'examiner divers modèles et principes de gestion et d'administration. Le rapport tente d'avancer quelques idées théoriques sur ces questions, mais les renseignements dont on dispose sont insuffisants pour déterminer de manière complète la validité empirique de ces idées théoriques ou conseiller avec confiance les Premières nations sur d'autres plans et innovations d'ordre organisationnel. En fait, il est difficile de conclure, d'après les renseignements existants, qu'il est approprié, pratique ou faisable pour certaines Premières nations de s'orienter dans une direction donnée plutôt qu'une autre, ou quels modèles ou principes d'organisations publiques pourraient répondre le mieux aux besoins de collectivités particulières des Premières nations sur le plan de la gestion et de l'administration.

Ces préoccupations attirent l'attention sur, d'une part, l'expansion des notions de gestion et d'administration en vue d'inclure une définition et une gamme plus vastes d'options et de choix, et, d'autre part, la conception et la mise en oeuvre d'institutions indiennes d'une manière qui peut avantager à la fois les Premières nations et les gouvernements non autochtones. Le fait de régler ces questions est peut-être le principal défi qu'auront à relever les travaux qui seront menés ultérieurement dans le domaine de la recherche et de l'élaboration de politiques.

Le gouvernement fédéral a fait preuve de vision et d'initiative en établissant, de concert avec quelques Premières nations, des formules organisationnelles qui, dans une certaine mesure,

concordent avec les discussions théoriques récentes sur les organisations fructueuses. Au nombre des exemples pertinents figurent des instruments de surveillance et des mécanismes de règlement des différends dans un certain nombre d'ententes conclues avec les Premières nations. Malgré ces étapes importantes dans l'établissement d'ententes conjointes, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont fait montre d'un manque de souplesse pour ce qui est d'encourager et de soutenir l'établissement d'une plus grande diversité et d'un plus grand choix sur le plan institutionnel pour les Premières nations.

En fait, il existe entre la rhétorique des institutions auto-organisées ou autogérées des Premières nations un écart marqué qui caractérise souvent le processus de transfert, les négociations relatives à l'autonomie gouvernementale ou les règlements des revendications territoriales, et la réalité des contraintes et des besoins des Premières nations sur le plan organisationnel. Les Premières nations ont eu tendance à adopter des concepts, des modèles et des structures de conception organisationnelle plus conventionnels et non autochtones - des bureaucraties, habituellement - sans que l'on détermine avec soin leurs besoins en matière de gestion et d'administration, y compris les conditions préalables sur le plan culturel, communautaire et organisationnel. Ce fait a entravé l'établissement de solutions plus convenables, aptes à mieux répondre aux besoins et aux aspirations de différentes collectivités des Premières nations.

Les gouvernements non autochtones ont également tendance à affecter des ressources aux organisations des Premières nations sans cibler clairement les besoins et les exigences des collectivités, des conseils tribaux et d'autres coalitions des Premières nations en matière de gestion et d'administration, et sans tenir compte des structures et des processus qui visent à répondre à ces besoins et qui doivent être établis pour y parvenir. Parallèlement, de nombreuses Premières nations ne sont pas parvenues à exposer clairement leurs objectifs et leurs buts organisationnels, à déterminer et à apparier avec soin et de manière systématique les structures et les processus de gestion et d'administration, ou à évaluer les répercussions organisationnelles de pressions ambiantes et d'autres conditions variables et changeantes. Cela semble avoir eu un effet inhibant sur la capacité de certaines organisations des Premières nations de s'adapter aux variations et aux changements ambiants et de la collectivité.

Enfin, on ne s'est pas assez arrêté sur la question de savoir quels types de configurations organisationnelles et d'autres formules, y compris des formules intergouvernementales et inter-

organisationnelles connexes, correspondent mieux à certains types de collectivités des Premières nations. Malgré la rhétorique de l'autodétermination, de l'auto-organisation et de l'autonomie, on ne peut présumer avant d'avoir examiné de plus près les questions organisationnelles complexes dont il est question dans le présent rapport que les Premières nations sont également bien situées et prêtes à administrer certains types d'organisations, y compris des organisations autonomes et décentralisées.

Ce que l'État devrait faire

La conclusion peut-être la plus importante que l'on peut tirer est que l'État devrait trouver des moyens d'étendre les possibilités, pour les Premières nations, d'exercer un plus grand choix institutionnel sur la conception d'organisations de « services de deuxième et de troisième niveau ». Comme l'a fait valoir Stenning (1992), cela oblige à tout le moins à réévaluer les idées, préconçues ou non, qui semblent liées au sujet, et à réfléchir de manière sérieuse à la place que peuvent occuper d'autres institutions possibles dans le contexte des Premières nations. Le cadre analytique du présent rapport peut contribuer à réfléchir de nouveau aux façons dont l'État aborde la question de la gestion et de l'administration des Premières nations. C'est donc dire que ce dernier devrait encourager et soutenir l'innovation, l'expérimentation et la réforme, le cas échéant, à l'aide de recherches et de consultations menées par les collectivités des Premières nations elles-mêmes, de manière à analyser et mettre à l'essai des « correspondances » organisationnelles innovatrices. Plus précisément, l'État devrait :

1) étendre les possibilités de choix en ce qui concerne la conception, la mise en oeuvre et la mise au point d'organisations de gestion et d'administration pour les Premières nations;

2) étudier les répercussions de formules organisationnelles de rechange concernant des solutions à la fois décentralisées et centralisées aux problèmes d'ordre organisationnel qu'éprouvent les Premières nations;

3) accorder des fonds, sous réserve de leur disponibilité, en vue d'exécuter des recherches pour évaluer les problèmes et les besoins des organisations des Premières nations, ainsi

que d'obtenir des informations sûres dont peuvent se servir, d'une part, les Premières nations, pour établir leurs propres projets de développement et de changement institutionnels, et, d'autre part, l'État, pour élaborer des politiques complémentaires.

oo0oo

NOTES DE FIN DE TEXTE

1. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a fourni aux bandes indiennes des « services de deuxième et de troisième niveau » sous forme de fonctions auxiliaires, de services consultatifs et de services techniques. Selon les Devolution Task Force Profils du Ministère (MAINC, s.d.), les fonctions auxiliaires se répartissent entre un certain nombre de services ministériels, dont les services exécutifs, les services et le soutien juridiques, les ressources humaines, les communications, la gestion des programmes, les politiques et la consultation, les finances, les services administratifs, la gestion de l'information ministérielle et l'Informatique, de même que la vérification. Habituellement, les services consultatifs sont fournis dans cinq secteurs généraux, dont les administrations locales indiennes, la planification des collectivités, la gestion financière, le développement économique et les services techniques (pour plus de détails voir MAINC, 1991, 1993a).

2. Le Ministère s'efforce depuis toujours de « décentraliser » ses pouvoirs et son contrôle à des bureaux régionaux situés dans tout le pays, créant ainsi un semblant d'organisation ou de palier de gouvernement intermédiaire entre les Premières nations et Ottawa. Des preuves anecdotiques dénotent que les bureaux régionaux et certaines collectivités des réserves des Premières nations entretiennent des relations positives, mais il est manifeste que les décisions de principe clés sont prises à Ottawa. Détail plus important, le rôle futur des bureaux régionaux, relativement à la prestation de « services de deuxième et de troisième niveau » a été supplanté par un certain nombre de faits nouveaux et d'événements, dont l'évolution plus générale du MAINC, qui est passé du statut d'organisme de prestation de services à celui d'organisme de financement (MAINC, 1993b), la fermeture de bureaux régionaux (et de district) à mesure que se poursuit le processus de transfert et de compression, ainsi que le mouvement des Premières nations vers l'autonomie gouvernementale.

3. En un sens, le transfert de responsabilités remonte à 1956, lorsque le Ministère a fourni des fonds aux bandes indiennes pour soutenir les comités d'éducation locaux (MAINC, 1991a, p. 7). En accord avec la politique relative aux conseils tribaux (D-2) que le Ministère a établie en 1984, les conseils tribaux constituent l'entité organisationnelle principale et, du point de vue du Ministère, privilégiée pour assumer la responsabilité des « services de deuxième et de troisième niveau » qui émanent du Ministère. (Voir Cassidy et Bish, 1989, p. 89-90, qui traitent des origines multiples des conseils tribaux.) Il convient de souligner aussi qu'il existe un certain nombre d'autres conseils, commissions, etc. d'envergure locale, régionale ou provinciale, formés par des Indiens dans le but de gérer et d'administrer des « services de deuxième et de troisième niveau ». Voir, par exemple, Cassidy et Bish, 1989; MAINC, 1993a; et la section 3.2 du présent rapport.) En 1992, 76 conseils tribaux fournissaient à 498 bandes (83 p. 100) divers « services de deuxième et de troisième niveau ». La plupart des 17 p. 100 de bandes non affiliées à des conseils tribaux ont tendance à dépendre directement du Ministère pour la prestation de ces services, tandis que quelques-unes reçoivent une aide financière au lieu de services directs de ce genre (MAINC, 1991a, p. 14; 1993a, p. 20).

4. D'un point de vue historique, les bandes indiennes, qui représentaient une variété de formes traditionnelles d'organisations parentalistes et communautaires, y compris des sociétés tribales et claniques, se sont transformées, en vertu de la *Loi sur les Indiens*, en des entités administratives et politiques qui ressemblent souvent peu aux formes organisationnelles traditionnelles (voir toutefois Woodward, 1989, p. 152). De nos jours, les bandes indiennes reconnues en vertu de la *Loi sur les Indiens* et de son règlement d'application préfèrent généralement qu'on leur donne le nom de « Premières nations », une désignation qui reflète de manière plus juste l'intégrité historique, culturelle et politique des groupes indiens. Dans le présent rapport, les mots « bande » et « Première nation » sont employés de manière interchangeable, sauf dans les cas où il est nécessaire de se conformer au vocabulaire de textes législatifs existants, dont la *Loi sur les Indiens*, et au vocabulaire d'autres instruments officiels, tels que les accords sur des revendications territoriales, comme la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* (1973) ou le *Nunavut Settlement Area Agreement* (1993).

5. Dans ce contexte, les « groupes » englobent les bandes indiennes qui ne sont pas différenciées ou qui ont été subdivisées à des fins administratives ou politiques (Darrell Buffalo, communication personnelle).

6. D'autres types d'associations communautaires peuvent être d'une envergure nettement plus importante ou refléter des fusions différentes. Ainsi, la nation Nishnawbe-Aski représente 46 bandes dans le Nord de l'Ontario à des fins diverses, y compris la participation à l'Entente sur les services policiers des Premières nations de l'Ontario (Stenning, 1992, p. 73). Ailleurs, des conseils tribaux, fondés habituellement sur l'adhésion de bandes, ont été remplacés ou déplacés par des formes plus traditionnelles d'organisations, comme l'*Office of the Hereditary Chiefs of the Gitksan and Wet'suwet'en People* du Nord de la Colombie-Britannique, qui regroupent en une association plus inclusive diverses « maisons » traditionnelles fondées sur la parentalité. Une réorganisation de cette nature peut aussi, toutefois, créer des tensions politiques entre divers groupes au sujet de la légitimité de leur représentation, ou entre les particuliers et les groupes qui ont des intérêts acquis pour ce qui est de la direction de l'évolution politique de leurs collectivités (voir, par exemple, Nahanee, 1993, p. 374; Stenning, 1992, p. 7). En plus de ces formes d'association, les bandes indiennes peuvent être regroupées en systèmes de gouvernement régional en vertu d'accords relatifs à des revendications territoriales et de dispositions législatives connexes, comme les neuf bandes cries de l'Est de la Baie James, au Québec (Peters, 1989).

7. Une exception notable est les collectivités cries de l'Est de la Baie James, au Québec, dont les revenus, relativement supérieurs à ceux des non-Autochtones comparables, sont garantis en vertu de l'accord sur la revendication territoriale qui les concerne (Brodeur, 1991, p. 55; Peters, 1989). Cependant, le chômage, c'est-à-dire le fait de ne pas avoir de travail ou de ne pas posséder les compétences requises pour combler les quelques emplois qui sont disponibles dans la région, est un problème dans ces collectivités cries (pour plus de détails, voir LaPrairie, 1991, p. 11-14). Quant aux femmes indiennes, Gerber (1990, p. 78) ajoute ce qui suit : [TRADUCTION] « Les revenus des femmes sont inférieurs à ceux des hommes, mais les femmes autochtones se trouvent en fait dans une situation meilleure que

celle des hommes par rapport à leurs homologues canadiennes. On soupçonne que diverses prestations de nature sociale expliquent cette dispersion relativement égale du revenu ».

8. Ces familles linguistiques comprennent l'algonquin, l'iroquois, le sioux, l'athabascan, le kootenay, le salish, le wakashan, le tsimshian, le haïda, le tlingit et l'inuktituk. Il semble toutefois, d'après de récents débats sur la linguistique historique, que la classification des familles linguistiques autochtones en Amérique du Nord soit loin d'être réglée (Lewin, 1990).

9. Le mot « bande » est employé ici dans le sens d'une distinction anthropologique et ne fait pas référence à une entité administrative ou à une « bande » au sens où l'entend la *Loi sur les Indiens*.

10. La première raison pour laquelle Gerber a créé la typologie était de montrer les variations qu'il y avait dans le développement des collectivités situées dans les réserves et leur adaptation à la société canadienne ordinaire ou au « monde moderne » et, par conséquent, de déloger d'anciennes hypothèses sur l'homogénéité des réserves. Cependant, d'autres recherches plus récentes montrent que la typologie est assez souple et peut s'appliquer à une gamme plus vaste de questions liées aux services publics, y compris le besoin d'établir d'autres réponses à des problèmes organisationnels variables (par exemple, LaPrairie, 1988). Il s'agit là d'un point qu'il est important de souligner. Bien que l'analyse de Gerber soit fondée sur des données datant de 1969, la typologie continue d'être valable d'une manière générale pour la classification des collectivités contemporaines situées dans les réserves indiennes, ainsi que pour la formulation d'hypothèses concernant des questions connexes, comme la migration (par exemple, LaPrairie, 1994, p. 13-14; Stenning, 1992, p. 1-7). On peut supposer raisonnablement que les changements sociaux et démographiques, ainsi que les processus de modernisation, ont considérablement modifié au moins certaines des valeurs des variables de Gerber dans des situations particulières, transformant ainsi, d'un type à un autre, la classification de certaines collectivités situées dans les réserves. La classification des 25 réserves indiennes situées au Québec que LaPrairie (1988, p. 383) a élaborée confirme cette hypothèse, sans toutefois changer la pertinence et le caractère approprié du système de classification de Gerber.

11. Historiquement, la *Loi sur les Indiens* et les politiques gouvernementales connexes jouent un rôle important dans la fragmentation des groupes indiens et la décentralisation de ces derniers au niveau de conseils de bande distincts. Cependant, un certain nombre de facteurs, seuls ou en combinaison, peuvent influencer le « refusionnement » officiel de bandes indiennes en conseils tribaux ou en d'autres organisations. Ces facteurs peuvent inclure des liens historiques avec des aspects culturels précis (par exemple, les Nishgas de la Colombie-Britannique, les MicMacs de la Nouvelle-Écosse). Dans d'autres cas, des bandes culturellement distinctes peuvent être réunies du fait d'une affiliation commune avec des traités ou d'un engagement politique commun vis-à-vis de la préservation et de l'avancement de droits conférés par traité (par exemple, le Meadow Lake Tribal Council, en Saskatchewan).

12. Il est possible de faire valoir raisonnablement qu'un modèle provincial implicite, sinon promu de façon explicite, est celui de l'assimilation institutionnelle des Premières nations, ou du moins la « socialisation » provinciale et l'assimilation institutionnelle de membres des Premières nations, notamment ceux qui constituent un groupe minoritaire dans les régions urbaines et qui reçoivent peu de soutien institutionnel de la part des Premières nations (voir LaPrairie, 1994; Reeves et Frideres, 1981). Il s'agit là d'un sujet qui préoccupe de nombreuses Premières nations, surtout dans le domaine de l'éducation (Charters-Voght, 1993; Hollander, 1992) mais aussi dans les domaines de la santé (Young et Smith, 1992, p. 47), des services d'aide à l'enfance et à la famille (LaPrairie, 1994; Taylor-Henley et Hudson, 1992) et de la justice (Hamilton et Sinclair, 1991).

13. La Commission royale sur les peuples autochtones a récemment fait état de la pertinence du contexte urbain pour son plan de recherche.

14. Cela fait également abstraction du fait qu'avec l'arrivée de la révolution de l'information, les « économies d'échelle » sont une notion qui perdent de leur pertinence pour ce qui est de la conception organisationnelle. En fait, c'est là une des principales raisons pour lesquelles les organisations de grande taille sont en voie de fragmentation ou que l'on n'en forme plus (Anne-Marie Robinson, communication personnelle).

15. Cela décrit de manière générale l'historique de l'interaction entre les bandes et les gouvernements fédéral et provinciaux dans le cadre des contraintes, des structures et des processus associés à la *Loi sur les indiens*.

16. Il ressort aussi d'une « enquête » menée auprès des responsables de diverses municipalités canadiennes que [TRADUCTION] « ... les revendications territoriales ont tant accaparé le temps et les efforts des dirigeants autochtones que ces derniers ont consacré trop peu de temps à planifier l'avenir et sont devenus réactionnaires » (Fédération canadienne des municipalités, 1993, p. 33). Bien qu'il y ait sûrement quelques exceptions à cette tendance (par exemple, Clark et Cove, 1985), l'effet des programmes politiques des Premières nations sur les organisations de « services de deuxième et de troisième niveau » est peut-être plus prépondérant que ce qu'indique une partie de la littérature (voir MAINC, 1991, p. 27).

17. Certaines des caractéristiques institutionnelles décrites ici se reflètent aussi, en partie du moins, dans diverses commissions bilatérales et trioartites d'inspiration fédérale qui ont été établies pour gérer et faciliter le règlement de sujets de préoccupation généraux ou précis (par exemple, la Commission sur les Indiens de l'Ontario), des questions d'éducation spéciales, ou des revendications précises relatives à des traités (par exemple, la Saskatchewan Treaty Commission) et des questions plus générales concernant les traités (par exemple, la British Columbia Treaty Commission).

18. Cette série d'hypothèses évoque les réflexions de Rostaing (1984, p. 28) sur les dilemmes inhérents à la sélection d'options de principe concernant le développement de conseils et de comités inuits dans le Nord du Québec (voir aussi la situation parallèle qui existe chez les

Cris de l'Est de la Baie James, telle que décrite par McDonnell, 1993) ainsi que la position idéologique ou d'« auto-duperie » du chef de la police du CTDO, décrite aux p. 305 et 31 du présent rapport.

19. Dans ce document, les auteurs se soucient davantage des questions de financement. Dans ce contexte, la PPN proposée serait fondée sur l'entente de financement préétablie concernant l'administration territoriale du Yukon. Cela souligne aussi l'hypothèse que les Indiens vivant dans les réserves paieraient des taxes et des impôts. Cette hypothèse, comme le signale Pitsula (1993, p. 151-152), est incompatible avec les dispositions de l'article 87 de la *Loi sur les Indiens*, ainsi qu'avec la position politique d'un grand nombre d'Indiens inscrits au sujet de la fiscalité. Ces facteurs donnent à penser que l'une des pierres angulaires financières d'une PPN pose des difficultés - encore qu'elle ne soit peut-être pas tout à fait irréaliste - dès le départ.

20. L'évolution des notions de biens privés et de propriété privée, par exemple, exerce des pressions sur les notions et les pratiques traditionnelles de la propriété et du partage de biens. Ces changements, ainsi que d'autres, ont tendance à alimenter le rôle grandissant de la classe socio-économique dans certaines collectivités des Premières nations qui se stratifient de plus en plus en termes de pauvreté, et de pouvoir économique et politique (par exemple, Franks, 1987, p. 98). Il s'ensuit que les élites dirigeantes en viennent à refléter des intérêts ou des idéologies particuliers et non nécessairement universels. Chez les Cris de l'Est de la Baie James, par exemple, les membres de la collectivité ont tendance à percevoir l'administration des villages en termes d'alternances entre les familles puissantes (LaPrairie, 1991). De manière plus générale, cette tendance est amplifiée par l'établissement de réserves indiennes dans le cadre d'un système imposé par l'État, qui réunit les Indiens en fonction de relations politiques, économiques et administratives étrangères et paternalistes. (Il est à noter, toutefois, que le système des réserves n'a pas toujours supprimé de manière effective tous les aspects de l'organisation politique traditionnelle des Indiens. De nombreuses collectivités situées dans des réserves indiennes préservent certaines coutumes, comme le choix des dirigeants, en vertu des dispositions de la *Loi sur les Indiens,* ou exercent, malgré cela, d'autres coutumes.) Dans ces circonstances, les systèmes et les structures communautaires de distribution des ressources peuvent être dotés de cadres de référence presque entièrement extérieurs. Par conséquent, les groupes d'intérêt et les conflits entre les familles et les clans peuvent prendre forme différemment de la tradition historique grâce à de nouvelles structures, comme les chefs et les conseils de bande, dont l'apparition fait suite à un changement de circonstances économiques, politiques et juridiques (Clairmont, 1992a, p. 97; Lithman, 1984). Ces circonstances font ressortir la concentration du pouvoir politique et économique aux niveaux des chefs, des conseils de bande ou d'autres organisations indiennes dont la légitimité au sein des traditions associées aux bandes ou des sociétés de type tribal ne repose pas nécessairement sur des valeurs et des normes culturelles indiennes générales, mais, ironiquement, elles peuvent être liées à des critères particularistes de parentalité.

21. D'autres théoriciens, comme Mintzberg (1991) et Robbins (1991), ont classé les organismes publics et privés en fonction d'un continuum de types, fondé sur des oppositions similaires à celles décrites plus tôt, qui englobe les extrêmes polaires d'organisations bureaucratiques (« mécanistes ») et non bureaucratiques (« organiques »). La plupart des organismes non autochtones, soutiennent-ils, ressemblent à ces formes analytiques, mais ne les reproduisent jamais vraiment (Anne-Marie Robinson, communication personnelle).

22. Le « contrôle des éléments de sortie » renvoie à des définitions strictes des éléments de sortie d'une organisation, plutôt que des prescriptions strictes à l'égard des moyens d'y parvenir, comme dans les formes de contrôle bureaucratique. De cette façon, le processus est souple à la condition que les éléments de sortie soient fournis (Anne-Marie Robinson, communication personnelle).

23. Cet exemple m'a été suggéré par Anne-Marie Robinson (communication personnelle).

24. Ostrom (1990, p. 27) elle-même soutient ceci :

> [TRADUCTION] « Vu la similitude qui existe entre de nombreux problèmes de ressources communes et les problèmes qu'il y a à fournir des biens collectifs de faible envergure, les conclusions tirées de ce document devraient contribuer à comprendre les facteurs qui peuvent améliorer ou non les capacités qu'ont les individus d'organiser une action collective liée à la fourniture de biens publics locaux ».

Le fait que les renseignements, les conseils, etc. que fournissent les organismes de service de deuxième et de troisième niveau puissent également être conceptualisés comme des biens publics contribue à situer davantage les commentaires d'Ostrom dans une perspective théorique plus vaste.

25. De manière plus générale, le « principe de conception » d'Ostrom désigne une condition ou un élément essentiel qui aide à expliquer le succès avec lequel une institution ou une organisation fournit et soutient ses services, ainsi qu'à assurer une observation et un engagement de longue durée à l'égard de ses règles, règlements, activités, etc. Plus précisément, les principes de conception comprennent : 1) la démarcation de limites clairement définies afin de déterminer les ressources et les utilisateurs de ces dernières; 2) des règles, appropriées d'un point de vue local, sur l'utilisation des ressources; 3) la participation des utilisateurs des ressources à la modification des règles; 4) les mécanismes de surveillance qu'appliquent les utilisateurs des ressources ou les personnes qui sont comptables envers ces derniers; 5) les systèmes de sanctions progressives qu'appliquent les utilisateurs des ressources ou les personnes qui sont comptables envers ces derniers; 6) des mécanismes peu coûteux et accessibles de règlement des conflits; 7) une reconnaissance plus vaste des droits qu'ont les utilisateurs des ressources d'organiser des institutions; 8) des « entreprises enchâssées » ou des séries de règles établies au sein d'une hiérarchie d'institutions d'appropriation où les compétences se chevauchent.

26. Selon Ostrom (1990, p. 139) le mot « règle » désigne un énoncé prescriptif qui interdit, prescrit ou autorise une action ou un résultat quelconque.

27. Ostrom (1990, p. 51) définit les « institutions » en ces termes :

> [TRADUCTION] « ... les séries de règles pratiques qui servent à déterminer qui peut prendre des décisions dans un secteur donné, quelles mesures sont autorisées ou limitées, quelles règles d'agrégation seront utilisées, quelles procédures doivent être suivies, quelles informations doivent être fournies ou non, et quels gains seront assignés à des individus suivant leurs actions ».

28. Il est possible aussi de faire valoir raisonnablement que les « bandes inertes » sont censées obtenir d'excellents résultats au chapitre du « sentiment de communauté » et de la « vulnérabilité mutuelle » (voir Gerber, 1979, p. 411, note de bas de page n° 11). Mais leur faible degré de complétude institutionnelle et de développement des ressources personnelles est peut-être incompatible avec la gamme de mesures de soutien que requiert le fonctionnement viable d'un système décentralisé et moderne (pas nécessairement non autochtone) de gestion et d'administration. La situation de la bande indienne de Gull Bay sur le plan des soins de santé illustre peut-être bien le problème (Gregory et coll., 1992).

29. Dans son étude sur les Indiens vivant dans les villes canadiennes, LaPrairie (1994, p. 14) soutient que les différences que présentent les caractéristiques de migration des résidents des réserves de l'Ouest et de l'Est sont peut-être liées à des structures de pouvoir différentes dans ces deux types de réserves.

30. On pourrait raisonnablement ajouter à cette liste les différences de sexe et d'âge qui, dans certaines collectivités des réserves, sont associées à des différences marquées sur le plan des valeurs, des intérêts et des croyances (par exemple, Harding, 1991; LaPrairie, 1991; McDonnell, 1992a, 1993).

31. Ce terme particulier et ces idées découlent d'entretiens que j'ai eus avec M. Roger McDonnell.